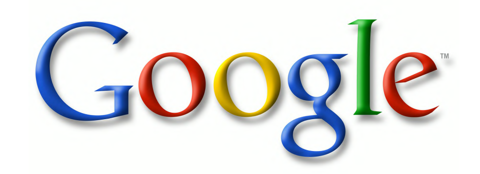
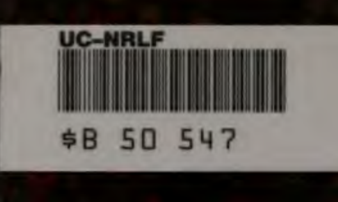
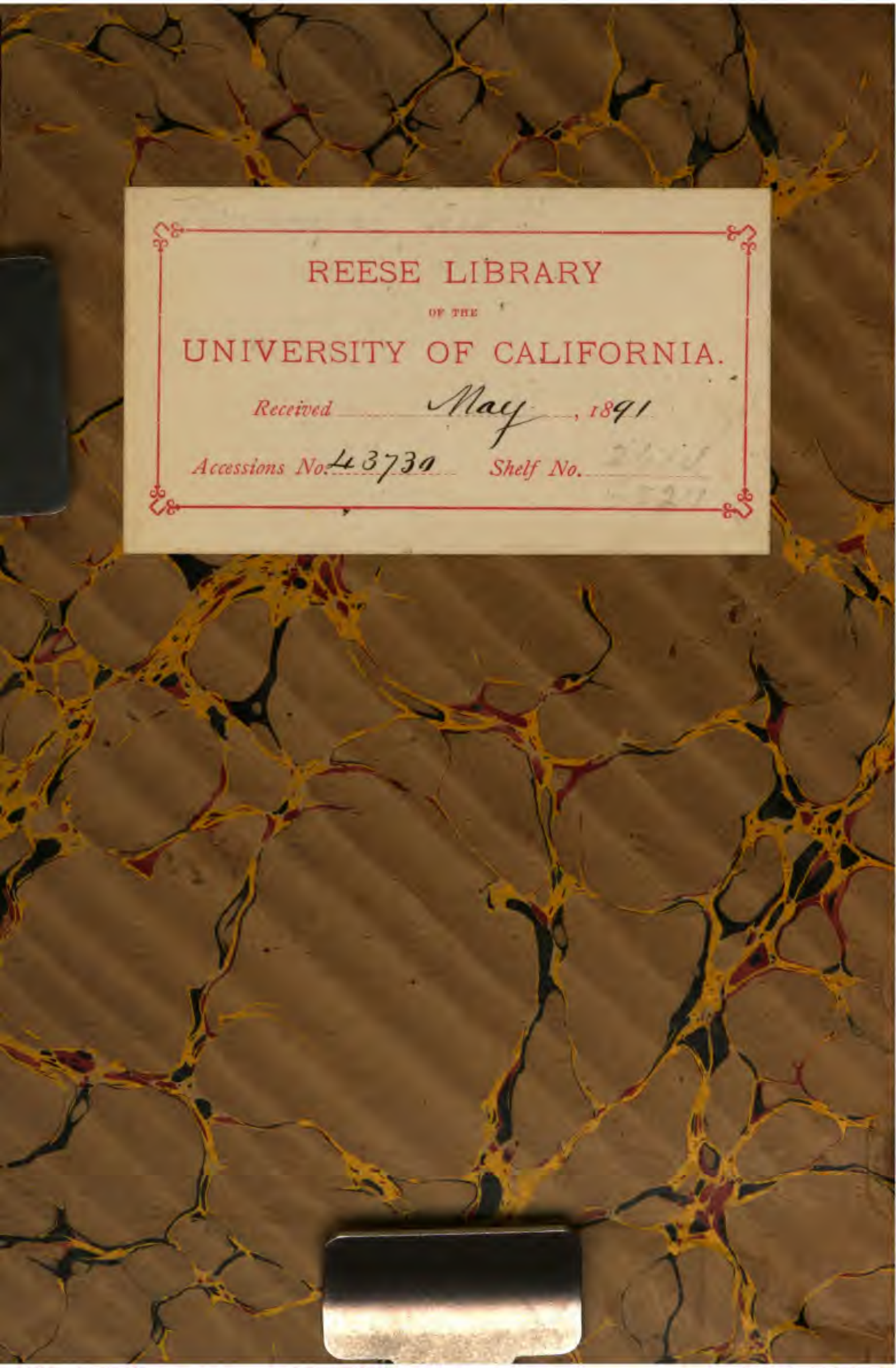
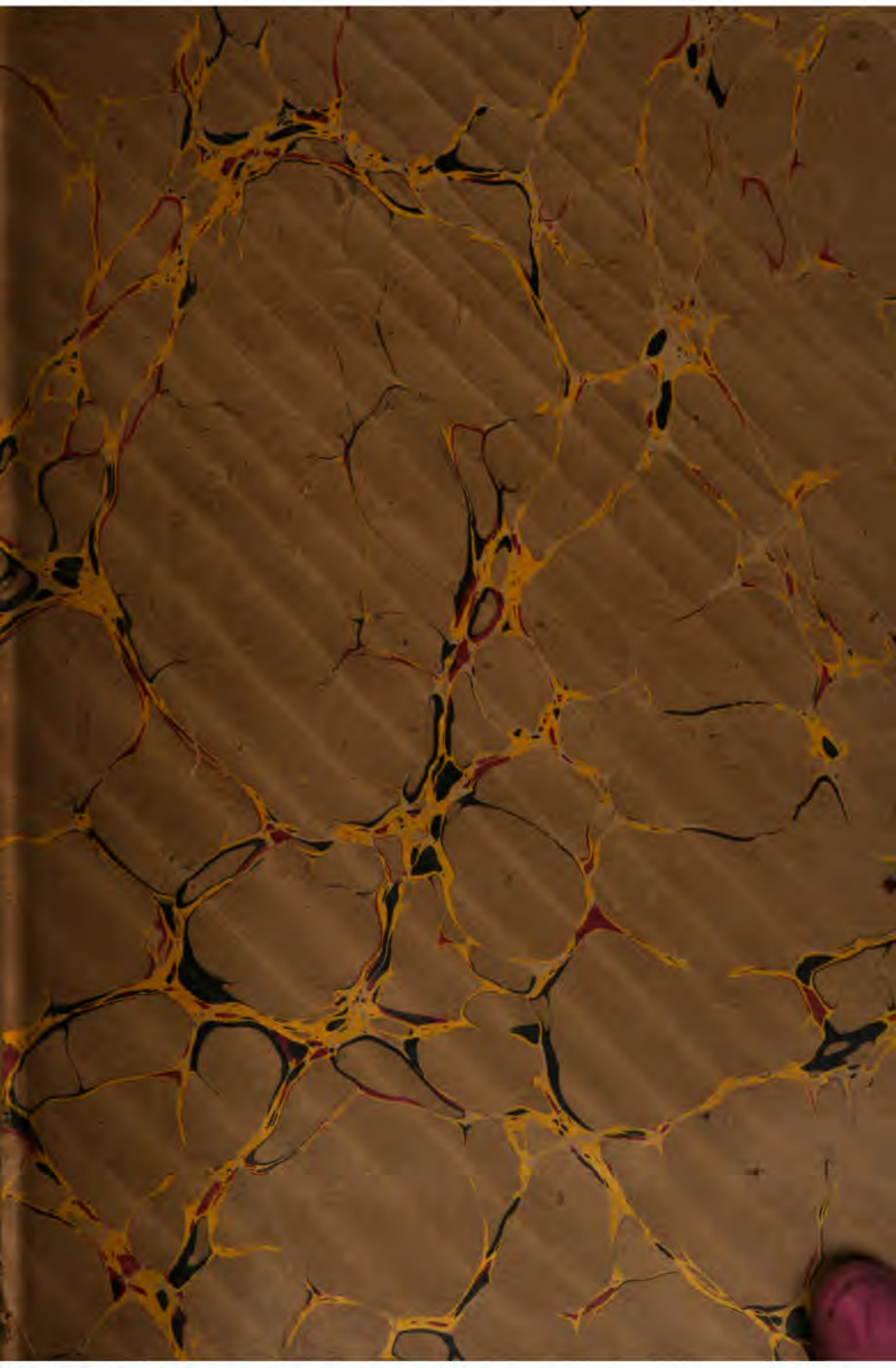



UC-NRLF
$B 50 547





ESSAI

SUR LE

DROIT COMMUNAL

DE LA BELGIQUE.

Bruxelles.— Typ. Bruylant-Christophe et Cie, rue Blaes, 33.

ESSAI

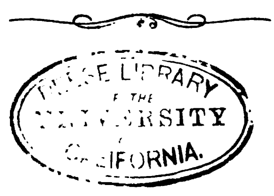
SUR LE

DROIT COMMUNAL

DE LA BELGIQUE,

Par A. Giron,

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ ET JUGE AU TRIBUNAL CIVIL DE BRUXELLES.



BRUXELLES.

BRUYLANT-CHRISTOPHE & COMPAGNIE, IMPRIMEURS-ÉDITEURS,

RUE BLAES, 33.

1868

PREMIÈRE PARTIE

PÉRIODE AUTRICHIENNE

(1714-1794)



CHAPITRE I

DU DROIT DE BOURGEOISIE

Il existait, au siècle dernier, dans toutes les villes de la Belgique, une bourgeoisie patricienne et une bourgeoisie plébéienne.

Cette division était fort ancienne. Elle remontait à l'invasion germaine, qui remonte elle-même au sixième siècle.

A cette époque, le nord de la France et toute la Belgique furent inondés par la race conquérante des Germains.

Les hommes libres qui composaient les bandes d'envahisseurs se répandirent sur tous les points du territoire. Un certain nombre d'entre eux reçurent des bénéfices, allèrent résider dans les campagnes, et devinrent la tige de la noblesse féodale. D'autres, plus nombreux, s'établirent dans les villes et dans les bourgs populeux où ils fondèrent une caste aristocratique. Fiers de leur naissance, ils conservèrent avec orgueil le nom d'hommes bien nés (*wel gebooren, geboortige lieden*) et se divisèrent en petites associations politiques composées, chacune, de plusieurs familles.

Ces associations, pareilles aux anciennes *gentes* des Romains, prirent le nom de lignages (*geslachten*) et se réservèrent le privilége d'administrer les villes. Chaque lignage fournissait un échevin, et la réunion des échevins, présidés par l'Amman

(*Amptman*) ou officier du prince, formait la magistrature locale.

Les membres des lignages étaient anciennement les seuls citoyens actifs.

Quant aux artisans, ils ne jouissaient d'aucun droit politique. Mais une suite de circonstances heureuses, et surtout la situation géographique du pays, développèrent l'industrie et le commerce, si bien que les gens du bas-peuple s'enrichirent, s'organisèrent en corps de métiers, et finirent par prendre dans les cités une place importante.

Il fallut, dès lors, que la bourgeoisie patricienne les admît, de gré ou de force, au partage de l'autorité communale.

Ce changement dans le régime organique des communes fut le but et le résultat de la plupart des révolutions qui ensanglantèrent les cités flamandes et brabançonnes au XIV[e] et au XV[e] siècle.

L'histoire de la ville de Bruxelles fournit un exemple remarquable de ces transformations.

Au XIV[e] siècle, le magistrat de Bruxelles était formé de sept échevins patriciens nommés de la manière suivante :

Chaque année, la veille de la Saint-Jean-Baptiste, tous les membres des lignages se formaient en assemblée, et, après avoir prêté serment de ne donner leur voix qu'aux candidats les meilleurs, les plus aptes et les plus attachés à la Sainte-Église, au duc, à la duchesse de Brabant, à la ville de Bruxelles et aux familles patriciennes, ils élisaient vingt et un candidats (trois par lignage) parmi lesquels le duc choisissait sept échevins (1). Il nommait en outre un bourgmestre.

Ce régime n'admettait pas la représentation de l'élément plébéien.

Mais peu à peu les artisans s'étaient réunis en corps de métiers. Il y en avait alors 294 présidés, chacun, par un doyen, et répartis en neuf sections ou *nations*, sous l'invo-

(1) *Règl.* du 19 juin 1375.

cation de saint Gilles, de saint Géry, de saint Jean, de saint Jacques, de saint Pierre, de saint Laurent, de saint Christophe, de saint Nicolas et de la Vierge Marie.

En 1420, une révolution locale, préparée de longue date, leur assura une large part dans l'administration des affaires publiques.

La Charte qu'ils obtinrent en 1421 de Philippe de Saint-Pol, ruwaert du Brabant, modifia profondément la composition du corps communal. Elle adjoignit à l'élément patricien, composé de sept échevins et d'un bourgmestre, un élément plébéien composé de sept personnes, savoir : un bourgmestre dit des nations et six conseillers (*raedtsmannen*). Le droit de nommer ces nouveaux membres fut attribué aux échevins patriciens, qui les choisissaient sur une liste de candidats présentés par les doyens des nations (1).

Des transformations analogues s'opérèrent dans la plupart des villes des Pays-Bas.

L'organisation mixte qui en était résultée subsista jusqu'à l'époque de la révolution française.

En résumé, au XVIIIe siècle, le corps de magistrature qui exerçait l'autorité dans les villes de la Belgique comprenait régulièrement deux sections, l'une patricienne, l'autre plébéienne, formées des délégués des lignages (*geslachten*) et des métiers (*ambachten*).

Il est à remarquer toutefois qu'à la longue la composition primitive des lignages s'était altérée. On y avait introduit des plébéiens qui avaient fait leur fortune dans le commerce ou l'industrie, de sorte qu'au XVIIIe siècle, la richesse, non moins que la naissance, était un titre pour y être reçu. Il suffisait pour cela de ne pas exercer une profession mécanique et de compter parmi ses ancêtres une personne ayant fait partie de la magistrature locale (2). Les mariages entre plé-

(1) *Coutumes de Bruxelles*, art. 13, 14, 17, 18, 31, 34, 35.
(2) *Histoire de la ville de Bruxelles*, par Henne et Wauters, t. I, p. 21.

béiens et patriciens contribuèrent sans doute aussi à ce changement.

Il existait, d'ailleurs, dans plusieurs villes, une classe intermédiaire entre les lignages et les métiers. C'était, à Bruxelles, la gilde de la draperie; elle se recrutait parmi les patriciens qui voulaient se livrer à la fabrication et au commerce du drap, et parmi les plébéiens à qui leur aisance permettait de ne pas exercer une profession manuelle. Il y avait pareillement à Louvain, outre les lignages et les métiers, la décanie ou le corps de la draperie, qui tenait le milieu entre les uns et les autres.

Presque partout, il s'était établi une hiérarchie entre les divers corps de métiers. Ainsi à Malines la bourgeoisie se divisait en deux ordres, les rentiers et les membres des métiers. Et parmi les quarante-quatre métiers qui formaient ce second ordre, dix-sept étaient privilégiés. On les appelait les *grands corps de métiers*. Leurs doyens avaient le droit de délibérer avec le conseil de la commune lorsqu'il s'agissait de prendre une décision sur quelque affaire de grande importance. Parmi ces dix-sept grands corps de métiers, il y en avait six (nommés les *principaux corps de métiers*), qui jouissaient d'un privilége encore plus considérable, celui de choisir annuellement dans leur sein six échevins ou membres de la magistrature locale (1).

Les habitants des villes étaient donc hiérarchiquement divisés en classes et catégories, suivant leur naissance, leur fortune et leur profession.

Il fallait, pour participer à l'administration des affaires publiques, ou, en d'autres termes, pour avoir le titre de bourgeois et les droits qui en dérivaient, être affilié à l'une ou l'autre de ces corporations locales.

L'acquisition de la bourgeoisie était subordonnée à des conditions qui variaient dans chaque commune.

(1) Gramaye, *Hist. urb. Mechl.*, lib. 2, sect. 10, p. 12.

On était bourgeois par la naissance.

On le devenait par prescription, quand on avait demeuré dans une ville pendant un certain temps. Le terme ordinaire était d'un an et un jour. Mais il y avait à cette règle des exceptions. A Mons, par exemple, on exigeait une résidence de vingt et un ans (1).

On acquérait aussi le droit de bourgeoisie par l'adoption des officiers municipaux. Il fallait, dans ce cas, payer un droit d'entrée qui, pour Bruxelles, s'élevait au siècle dernier, à la somme de 172 florins de Brabant (2).

On acquérait enfin ce droit par le mariage avec un bourgeois ou une bourgeoise (3).

Le droit de bourgeoisie se perdait par l'acceptation d'une autre bourgeoisie, car il était de principe qu'on ne pouvait être bourgeois de deux villes en même temps (4).

(1) Merlin, *Rép, de jurispr.*, v° *Bourgeois.*

(2) Henne et Wauters, *Histoire de la ville de Bruxelles*, t. I, p. 153.

(3) V. le mémoire de M. Pycke sur la législation et les tribunaux, couronné en 1822 par l'Académie de Bruxelles, p. 80.

(4) Arrêt du Parlem. de Flandre, du 19 avril 1741.

CHAPITRE II

DES MAGISTRATS OU LOIS LOCALES

Chaque ville des Pays-Bas était administrée par un collége de fonctionnaires appelé le *magistrat,* la *justice civile* ou la *loi.*

La composition de ces colléges était loin d'être uniforme. Le titre, le nombre et les attributions des membres qui les composaient, variaient suivant les localités.

On peut néanmoins les ramener à trois éléments principaux, qu'on retrouve presque partout, les bourgmestres, les échevins et les conseillers ou jurés.

Les échevins représentaient les familles patriciennes ou la haute bourgeoisie. Les conseillers représentaient plus spécialement l'élément plébéien. Mais cela n'était pas absolu, et dans certaines villes les échevins, ainsi que les conseillers, étaient mi-partie patriciens et mi-partie plébéiens.

Quant aux bourgmestres, ils étaient les présidents et les chefs des magistratures locales. Dans les grandes villes il y en avait ordinairement deux, l'un tiré des lignages et l'autre des métiers.

La composition de ces antiques municipalités fournit la preuve de l'origine essentiellement germanique des communes belges.

On sait, en effet, qu'après l'invasion germaine, qui marque le commencement du moyen âge, les hommes libres de la race conquérante avaient coutume de se réunir, à des époques déterminées, sous la présidence du comte ou *graef*, pour délibérer sur les affaires qui les intéressaient en commun et pour rendre la justice.

A mesure que la conquête s'affermit et que les mœurs devinrent plus sédentaires, ces *mâls* ou *plaids* locaux cessèrent d'être fréquentés. Charlemagne les réduisit à trois par an et ordonna de n'y plus convoquer que sept échevins (ce nom vient de *scheppen*, juger) que désignerait dans chaque canton le comte ou le centenier (1).

C'est cette organisation qui s'est maintenue jusqu'au xvııe siècle dans les communes de notre pays. Les *magistrats* locaux y étaient d'abord formés de sept échevins désignés par les commissaires du prince parmi les descendants des anciens hommes libres, ou parmi les bourgeois qui n'exerçaient aucun métier.

Plus tard, au xive et au xve siècle, l'élément plébéien y entra, comme nous l'avons dit dans le chapitre précédent. Mais les représentants des métiers n'eurent d'abord que voix consultative dans les assemblées du magistrat et reçurent la qualification modeste de conseillers (*raedtsmannen*). Par la suite leur influence s'accrut, et presque partout ils furent associés au titre et aux prérogatives des anciens échevins.

Voici quelle était au surplus la composition du magistrat dans les principales villes des Pays-Bas autrichiens (2).

Il y avait :

A Anvers : un premier bourgmestre dit *du dehors*, un deuxième bourgmestre dit *du dedans*, et seize échevins tirés des lignages (*uyt de poorterye*), du nombre desquels était le bourgmestre du dedans (3).

(1) Cap. Car. Magni, anno 803, § 20, apud Bal., t. I, p. 394.
(2) V. le ch. 2 du *Précis du régime municipal des Pays-Bas*, par M. Gachard.
(3) *Coutume d'Anvers*, rub. IV, art. 1.

A Arlon : un justicier et sept échevins.

A Audenarde : un bourgmestre et neuf échevins (1).

A Ath : un bourgmestre et six échevins.

A Berg-op-Zoom : neuf échevins (2).

A Bruges : un bourgmestre des échevins et douze échevins, un bourgmestre de la commune et douze conseillers. Ceux-ci n'avaient que voix consultative.

A Bruxelles : un premier bourgmestre et sept échevins tirés des lignages, un sous-bourgmestre et six conseillers tirés des métiers (3).

A Courtrai : un bourgmestre et onze échevins (4).

A Charleroi : un bourgmestre et six échevins.

A Gand : treize échevins dits de la keure et treize échevins dits des parchons.

A Lierre : sept échevins de la ville et sept échevins de la banlieue (5).

A Louvain : un bourgmestre des lignages (*uyt de geslachten*) et un bourgmestre des nations ou métiers (*uyt de ambachten*); sept échevins, dont quatre des lignages, deux des métiers, et le septième tiré de la corporation des *Gulde-Broederen;* vingt et un conseillers, savoir : onze des lignages et dix des métiers. C'était parmi les conseillers qu'on recrutait les deux bourgmestres (6).

A Luxembourg : un justicier et sept échevins.

A Maestricht : deux bourgmestres, quatorze échevins et huit conseillers-jurés (7).

A Malines : deux commune-maîtres et douze échevins, dont six des lignages et six des métiers (8).

(1) Concession Caroline de 1540, *Pl. de Flandre,* III, p. 324, art. VII.
(2) *Coutume de Berg-op-Zoom*, I, 1.
(3) Édits du 25 oct. 1619, du 14 août 1704, du 22 mai 1705.
(4) Concess. Caroline du 4 nov. 1540, *Pl. de Flandre,* III, p. 306, art. 1.
(5) *Coutume de Lierre,* I, art. 11 et 12.
(6) *Coutume de Louvain*, I, art. 1, 2, 4, 5, 6. Édits du 1er avril 1662 et du 27 août 1675.
(7) *Coutume de Maestricht*, ch. III, art. 1.
(8) *Coutume de Malines*, art. 1 et 3.

A Mons : sept échevins et cinq assesseurs ayant voix délibérative.

A Namur : un maïeur et sept échevins (1).

A Ruremonde : sept échevins, un bourgmestre que les échevins choisissaient entre eux, et deux conseillers (*raedtsverwanten*).

A Termonde : un bourgmestre et six échevins (il y en avait huit avant 1752).

A Tournai : un maïeur et six échevins, un prévôt et six jurés.

A Ypres : un avoué et huit échevins (2).

(1) Sohet, *Instituts*, liv. I, tit. 43, n° 1.
(2) *Coutume d'Ypres*, I, 2.

CHAPITRE III

DE LA NOMINATION DES MAGISTRATS

Nous avons dit que les échevinages, substitués par Charlemagne aux *mâls* ou *plaids* locaux, étaient choisis par le comte ou *graef*, qui lui-même était le délégué du prince.

Ce mode de nomination, qui a traversé tout le moyen âge (1), a subsisté dans nos provinces jusqu'à la fin du siècle dernier.

Le droit de désigner les membres des magistratures locales était exercé par le gouverneur général au nom de l'empereur (2).

Dans certaines villes pourtant la liberté de son choix était limitée par des présentations de candidats exclusivement réservées au magistrat en fonctions ou aux doyens des métiers.

Il y avait aussi d'autres combinaisons, plus ou moins compliquées, que l'usage et les chartes avaient introduites dans le but de donner une juste satisfaction aux intérêts opposés des différentes classes d'habitants.

Ainsi à Bruxelles le gouverneur général nommait directe-

(1) V. les lettres-patentes pour la Flandre, du 11 fév. 1476, citées dans le *Précis* de M. Gachard, p. 30, à la note.

(2) Mém. manuscrit du président Hovines sur la forme du gouvernement politique des Pays-Bas, passim. Ce manuscrit se trouve à la bibliothèque royale, n° 15,981,

ment le premier bourgmestre. Il nommait également les sept échevins, mais sur une liste de vingt et un candidats tirés des lignages et présentés par le magistrat en exercice. Quant au second bourgmestre et aux six conseillers, ils étaient choisis par les nouveaux échevins sur une liste de quarante-neuf candidats présentés par les doyens des neuf nations (1).

A Louvain, les sept échevins étaient nommés par le gouverneur général sur une liste de vingt et un candidats présentés par la décanie ou corps de la draperie, classe intermédiaire entre les lignages et les métiers. De ces vingt et un candidats, douze étaient tirés des lignages, six des métiers et trois de la décanie. Les onze conseillers des lignages étaient élus par la décanie, et les dix conseillers des métiers par les métiers eux-mêmes. Enfin les deux bourgmestres étaient nommés, le premier par la décanie, le second par les métiers (2).

A Anvers, les commissaires du prince choisissaient annuellement les seize échevins sur une liste de trente-deux candidats, dans laquelle figuraient les échevins en fonctions et seize autres personnes désignées, moitié par certains fonctionnaires municipaux appelés quartiers-maîtres, et moitié par le magistrat en exercice. Les nouveaux élus procédaient, immédiatement après leur installation, à la nomination des deux bourgmestres, dont l'un était pris dans leur sein, et l'autre parmi les bourgeois notables de la ville (3).

Le magistrat de Maestricht était renouvelé tous les deux ans par les commissaires de l'empereur réunis à ceux du prince-évêque de Liége (4).

A Mons, et dans presque tout le Hainaut, les *lois éche-*

(1) *Coutume de Bruxelles*, art. 13 à 33.

(2) *Coutume de Louvain*, rub. I. V. aussi le mémoire manuscrit de Hovines, déjà cité, et le mémoire manuscrit de Wynants, contenant des notions générales de tout ce qui concerne le gouvernement des Pays-Bas.

(3) *Supplém. aux coutumes d'Anvers*, I, art. 11, 12, 25. V. le *Grand-Coutumier du Brabant*.

(4) *Coutume de Maestricht*, ch. III, art. 2. — A Liége les échevins étaient nommés par le prince-évêque. V. les *Instituts* de Sohet, liv. I, tit. 43, n° 24.

vinales étaient renouvelées par le grand-bailli de la province (1).

Dans les localités où aucun corps ni corporation n'avait retenu ou acquis le privilége de présenter des candidats, le gouvernement avait l'habitude de consulter le bailli ou amman, l'évêque et le commandant militaire. Les nominations se faisaient sur leur rapport et sur l'avis du conseil privé (2).

Les élus étaient installés dans leurs fonctions par l'officier du prince. Ils devaient prêter le serment qu'ils étaient bons catholiques, qu'ils seraient fidèles à l'empereur, qu'ils distribueraient à tout le monde une bonne et loyale justice, et que, contents de leur salaire, ils n'accepteraient aucuns présents (3).

Dans certaines localités, par exemple à Luxembourg et à Ruremonde, les échevins étaient nommés à vie. Mais c'était l'exception. En général leurs fonctions ne duraient qu'une année, sauf renouvellement. Presque toutes les coutumes sont d'accord sur ce point.

Mais une fois la nomination faite, les élus avaient un droit acquis à demeurer en exercice jusqu'à l'expiration du temps fixé par les règlements (4).

Pour être éligible aux fonctions municipales, il fallait, avant tout, être né dans la province, les natifs de chaque province étant exclus de tous les emplois publics dans les autres provinces. Les Brabançons surtout étaient attachés à l'observance de cette règle, qui constituait à leurs yeux une garantie précieuse contre l'arbitraire du prince (5).

Il fallait, de plus, être bourgeois de la ville où l'on voulait être nommé, y résider, et n'être ni fonctionnaire ecclésiastique

(1) *Mémoire manuscrit de Hovines.*
(2) V. le *Précis* de M. Gachard, p. 42.
(3) *Codex Belgicus* d'Anselmo, vᵒ *Magistraet*, § 41.
(4) V. le *Précis* de M. Gachard, p. 49.
(5) *Joyeuse-Entrée*. art. 19, 23, 38, 39.

ni fonctionnaire civil au service d'un prince ou de quelque seigneur particulier (1).

On exigeait aussi une profession de foi catholique, apostolique et romaine. Les postulants étaient même tenus de produire un certificat d'orthodoxie signé par leur curé (2).

Les personnes qui faisaient partie de la même administration locale ne pouvaient être parentes ni alliées au second degré de supputation canonique (3).

En outre presque toutes les coutumes excluaient les bâtards des emplois municipaux (4).

Enfin dans plusieurs villes on avait créé des prohibitions spéciales, dans le but de prévenir les malversations. Ainsi à Bruxelles il était défendu aux échevins de se rendre adjudicataires de la ferme des impôts ou d'accepter des places de comptable public (5).

Les charges municipales étaient salariées. Les titulaires percevaient un traitement fixe payé par la commune et des émoluments variables qui consistaient soit en épices que les plaideurs leur donnaient pour l'expédition des procès, soit en vacations auxquelles ils avaient droit pour la passation des contrats et pour les autres actes de la juridiction volontaire (6).

En revanche, ils étaient tenus de payer annuellement au trésor impérial une redevance sous le nom de dîme royale ou taxe d'office. Le premier bourgmestre de Bruxelles était taxé à 700 florins, celui d'Anvers à 600 florins, ceux de Louvain et de Bruges à 400 florins, etc. (7).

(1) V. le mémoire de M. Steur sur l'administration générale des Pays-Bas, p. 35. — Sohet, *Instituts*, I, 43, 28.

(2) *Pl. de Flandre*, II, p. 50, ch. II et V, p. 174, art. 7. Anselmo, *Codex Belg*., au mot *Magistraet*, §§ 16-21.

(3) *Pl. de Flandre*, III, p. 355, art. 7, et IV, p. 255, art. 6.

(4) *Coutume de Maestricht*, ch. III, art. 3; *Joyeuse-Entrée du Brabant*, art. 19.

(5) *Règlem.* du 18 février 1545.

(6) V. le *Précis* de M. Gachard sur le régime municipal des Pays-Bas, p. 66 et suivantes.

(7) Ordonnance du 9 déc. 1727.

CHAPITRE IV

DES PENSIONNAIRES ET DES GREFFIERS

Les administrations municipales étaient aidées dans l'expédition des affaires par des conseillers-pensionnaires, des secrétaires et des greffiers.

Chargés de la tenue des écritures, de la correspondance et de la préparation des dépêches, ces employés peuvent être considérés comme la cheville ouvrière des anciennes magistratures locales.

Les pensionnaires avaient pour attribution particulière d'assister les échevins dans le jugement des affaires contentieuses, en donnant leur avis sur les questions de droit qui se présentaient. Aussi ne confiait-on guère ces emplois qu'à des jurisconsultes (1).

Bien qu'ils n'eussent que voix consultative (2), les pensionnaires exerçaient la plus grande influence sur la marche des affaires, à telle enseigne que le conseiller Wynants dit, en parlant du premier pensionnaire de Bruxelles que « le premier « bourgmestre et lui conduisaient toute la machine (3). »

(1) V. les *Coutumes de Maestricht*, ch. XIV, art. 1.
(2) *Ibid.*
(3) *Mém. manuscrit* déjà cité, ch. XV.

Il y avait (1) :

A Anvers : deux pensionnaires, quatre greffiers et quatre secrétaires.

A Bruges : huit conseillers-pensionnaires-greffiers qui, en 1765, furent réduits à cinq par le gouvernement.

A Bruxelles : deux pensionnaires, trois secrétaires et un greffier.

A Gand : trois pensionnaires et quatre secrétaires attachés au collége des échevins de la keure, et un pensionnaire avec cinq secrétaires attachés au collége des parchons ou échevins du banc inférieur.

A Louvain : deux pensionnaires, trois secrétaires et deux greffiers.

A Maestricht : deux pensionnaires et deux secrétaires (2).

A Mons : deux pensionnaires ayant le titre d'assesseurs avec voix délibérative aux séances du magistrat.

Les autres villes avaient également des pensionnaires et des secrétaires dont le nombre variait suivant leur importance.

Ces employés étaient à la nomination du magistrat, à moins que le gouvernement ne se fût expressément réservé ce droit (3).

Ils étaient tenus, lors de leur entrée en fonctions, de verser dans la caisse communale, une finance ou médianate proportionnée au revenu de leur emploi. A Bruxelles par exemple le premier pensionnaire était taxé à 8,000 florins (4).

(1) V. le *Précis* de M. Gachard.
(2) *Coutumes de Maestricht*, III, 1.
(3) *Mém. manuscrit* de Wynants, ch. XV. *Coutumes de Maestricht*, XVI, 1.
(4) V. le *Précis* de M. Gachard, p. 51.

CHAPITRE V

DES TRÉSORIERS ET RECEVEURS

Parmi les nombreux employés qui, sous les titres et les dénominations les plus variées, étaient les agents et les auxiliaires des colléges d'échevins, on peut citer, en second lieu, les trésoriers et les receveurs, qui étaient chargés de la manutention des deniers communaux.

On en comptait ordinairement plusieurs dans chaque localité. Ainsi il y avait (1) :

A Anvers : un premier trésorier, un second trésorier et un receveur.

A Bruxelles : deux trésoriers, choisis parmi les lignages, et deux receveurs tirés des nations.

A Gand : un receveur ou directeur des ouvrages, un trésorier et un receveur du droit d'issue.

A Malines : deux trésoriers et un receveur (2).

La nomination de ces fonctionnaires était en général réservée au gouvernement.

Mais dans chaque ville le choix du prince n'avait lieu que sur des présentations de candidats.

(1) V. le *Précis* de M. Gachard, p. 15 et s.
(2) *Coutumes de Malines*, art. 1 et s.

A Bruxelles, par exemple, les échevins présentaient aux commissaires du prince des candidats pour les places de trésoriers, et ils nommaient eux-mêmes les receveurs sur une liste de candidats dressée par les nations (1).

Dans d'autres villes le droit de nomination était exercé par l'échevinage ou par les corporations locales.

Ainsi à Anvers le premier trésorier était nommé tous les trois ans par les métiers sur une liste triple de candidats présentés par les échevins en fonctions et choisis parmi les vieux échevins, tandis que le receveur était nommé par le magistrat sur une liste de trois candidats formée par les métiers (2).

A Lierre les receveurs étaient choisis annuellement par les échevins (3).

A Hérenthals les receveurs étaient nommés tous les ans, l'un par les échevins en fonctions, l'autre par les vieux échevins réunis aux doyens des métiers (4).

(1) Ordonnance de 1434, *Luyster van Braband*, eerste deel, p. 88.
(2) *Supplém. aux Coutumes d'Anvers*, art. 1, 2, 3, 4 de la rubrique intitulée : *des Trésoriers*.
(3) *Coutumes de Lierre*, I, 14.
(4) *Coutumes d'Hérenthals*, IV, 2.

CHAPITRE VI

DE L'AMMAN OU OFFICIER DU PRINCE

Il y avait dans chaque ville des Pays-Bas un officier de justice et de police, délégué par le prince, sous le nom d'amman, maire, mayeur, écoutète, prévôt, drossard, margrave, bailli, etc.

Cet officier était chargé particulièrement de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique ; c'était à sa poursuite que les échevins statuaient sur la punition des délits et des crimes (1).

Il exerçait la police judiciaire, instruisait les procès criminels, et faisait exécuter les sentences tant civiles que criminelles (2).

Comme fonctionnaire de l'ordre administratif, il participait au commandement et à la garde de la ville, ainsi qu'à la confection des ordonnances relatives à la police et au maintien de la tranquillité publique.

Il avait en outre pour attribution de surveiller la gestion du magistrat et d'empêcher tout empiétement sur les droits du prince. Si les échevins prenaient une décision contraire aux

(1) De Neny, *Mém. sur la constitution des Pays-Bas*, ch. XXII.
(2) *Coutumes d'Anvers*, art. 4. *Coutumes de Lierre*, art. I, et s. *Coutumes de Maestricht*, VII, 9.

lois ou au bien public, l'opposition de l'amman suffisait pour arrêter toutes les mesures d'exécution, en attendant que l'autorité supérieure eût prononcé.

Il assistait avec voix consultative aux assemblées du magistrat (1). Telle était la règle. Dans quelques villes il avait voix délibérative. Dans d'autres, au contraire, il intervenait seulement pour requérir dans les affaires de police, et il devait se retirer quand les affaires administratives étaient mises en délibération. Cela se pratiquait notamment à Gand, à Bruges, à Ypres et à Courtray (2),

Dans les grandes communes le prince était représenté par deux ou plusieurs officiers. A Anvers, par exemple, il y avait un amman pour les affaires civiles et administratives, et un écoutète pour les affaires criminelles (3).

Quelquefois l'amman avait un substitut ou lieutenant, qui le remplaçait en cas d'absence ou de maladie (4).

Les ammans et autres officiers semblables étaient nommés par le gouverneur général au nom de l'empereur.

Dans le Brabant leurs fonctions étaient à vie. Ils ne pouvaient être révoqués, à moins qu'ils n'eussent gravement abusé de leur autorité (5). Aussi payaient-ils au trésor impérial une médianate dont le taux avait été réglé par l'édit du 8 juillet 1728.

(1) Par exemple à Mons. *Règlem.* du 7 août 1732.

(2) V. le Rapport du Conseil privé, en date du 4 avril 1772, reproduit dans le *Précis* de M. Gachard, p. 19.

(3) *Mém. manuscrit de Hovines. Coutumes d'Anvers*, II, art. 1 et 4, III, art. 2 et 4, IV, art. 5.

(4) Ainsi à Louvain il y avait un mayeur et un lieutenant du mayeur. *Coutumes de Louvain*, art. 1 et 2.

(5) Édit du 30 avril 1649.

CHAPITRE VII

DES ATTRIBUTIONS DU MAGISTRAT

Presque partout le droit de convoquer et de présider les assemblées du magistrat appartenait au premier bourgmestre. Dans quelques localités néanmoins ce droit était réservé à l'amman ou officier du prince (1).

Le magistrat se réunissait régulièrement aux jours et heures fixés par les règlements locaux. Il pouvait aussi être convoqué extraordinairement quand l'expédition des affaires l'exigeait.

Les résolutions se prenaient à la majorité des voix. Elles étaient actées par les pensionnaires ou les greffiers dans un registre nommé *le livre des résolutions,* avec le nom de tous les membres présents. Chaque échevin ou conseiller avait en tout temps le droit de consulter ce registre (2).

Les échevins étaient chargés de fonctions administratives très multipliées. Ils étaient en outre les juges ordinaires du ressort et les ministres des contrats que passaient leurs justiciables.

(1) V. le Rapport du Conseil privé au prince Charles de Lorraine, en date du 4 avril 1772, cité dans le *Précis du rég. mun.* de M. Gachard, p. 19.
(2) *Règlem. de Gand* du 6 nov. 1734.

C'est à ces trois ordres d'attributions que se rapportaient toutes les branches de leur pouvoir. Nous les analyserons successivement.

SECTION I

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES

Considérés comme agents de l'administration générale les échevinages étaient tenus de publier et de faire exécuter les lois et les ordonnances émanées du prince, sauf le cas où elles portaient atteinte aux priviléges de la ville ou même de la province.

C'était également aux échevinages qu'incombait le soin d'opérer la répartition et la levée des subsides votés par les états (1).

La part qu'ils prenaient dans la gestion des intérêts provinciaux n'était pas moins considérable.

Il y avait dans chaque province une députation permanente des états, chargée de l'entretien et de la réparation des édifices publics, de l'administration de la voirie et des cours d'eau, et en général de toutes les matières qui requéraient une surveillance continue et journalière (2).

Or les délégués des magistrats des chefs-villes constituaient l'élément principal de ces colléges.

La députation permanente du Brabant, par exemple, se composait de deux prélats, de deux nobles et du premier bourgmestre (assisté d'un conseiller pensionnaire) de chacune des villes de Louvain, Bruxelles et Anvers (3).

(1) Édit du 13 sept. 1687, art. 15. *Codex Brab.* de Verloo, p. 428.
(2) Édit du 18 oct. 1755, art. 1. *Pl. de Flandre*, t. I, p. 351.
(3) *Mém.* de De Nény, t. II, ch. XXIV, ch. 1.

La députation de la Flandre était formée de deux membres du clergé, de trois députés de la généralité des villes et de trois députés du plat-pays. Elle était présidée par le premier échevin de Gand.

Celle du Hainaut comptait deux clercs, deux nobles et six membres du magistrat de Mons.

A Malines c'était le magistrat qui formait à lui seul la députation permanente de la seigneurie (1).

Il résulte de cette organisation que les magistrats des grandes villes avaient la direction presque exclusive des intérêts de chaque province.

Mais la fonction essentielle des échevinages consistait dans l'administration des intérêts locaux.

Outre la gestion du patrimoine communal ils étaient chargés de la police, ce qui embrassait les mœurs, la santé publique, les vivres, la propreté, les édifices, les précautions contre les incendies, l'embellissement et la décoration des villes, la tranquillité publique tant de jour que de nuit, les voitures, les messageries, le commerce, les corps de métiers, les arts, les manufactures, les pauvres, la religion même à certains égards (2).

On peut juger par cette énumération combien était vaste le champ ouvert à l'activité des anciennes administrations municipales. Elles dirigeaient un grand nombre de services publics qui touchaient aux intérêts généraux du pays et qui, de nos jours, sont centralisés entre les mains du gouvernement. Elles se trouvaient ainsi liées, comme un membre presque nécessaire, à la constitution de l'État. C'est ce qui explique comment notre vieil édifice communal a traversé tant de siècles et tant de vicissitudes politiques sans rien perdre de sa solidité. Il était impossible d'y toucher sans ébranler dans sa base

(1) V. le *Précis du régime provincial des Pays-Bas*, par M. Gachard, p. 89 à 91.

(2) De Nény, ch. XXIII. — Sohet, *Instituts*, liv. I, tit. 49, n° 11.

l'administration générale du pays et sans froisser d'innombrables intérêts. Joseph II entreprit la refonte de ce régime, mais ses tentatives de réforme déterminèrent un soulèvement, et il ne fallut pas moins que la puissance de la révolution française pour mener à fin l'œuvre qu'il avait essayée.

Le magistrat avait le droit de faire et publier des règlements d'administration intérieure (1). L'approbation de l'autorité supérieure n'était pas requise. Cependant ceux qui avaient pour objet la police, et que l'on appelait par ce motif *ordonnances politiques*, ne pouvaient être mis à exécution qu'avec l'assentiment de l'amman ou officier du prince (2), et quelquefois du gouverneur et des conseils provinciaux (3).

Le droit qu'avaient les administrations locales de faire des règlements était considéré comme dérivant de leur pouvoir juridictionnel (4). Aussi était-il loisible à ceux dont les priviléges ou les droits acquis se trouvaient lésés par un règlement local d'en appeler au juge supérieur pour les faire annuler (5).

Il est à remarquer qu'anciennement les ordonnances municipales perdaient leur force obligatoire en même temps qu'expiraient les fonctions des échevins qui les avaient rendues. Aussi avait-on coutume de les publier de nouveau chaque

(1) *Coutumes de Bruxelles*, art. 39.

(2) V. *Suprà*, ch. VI. *Règlem.* du 21 mai 1461, art. 30, *Luyster van Braband*, 2e partie, p. 137.

(3) Édit du 6 mai 1511. — *Coutumes de Namur*, p. 138. Sohet, *Instituts*, liv. I, tit. 36, ch. III, n° 4, et liv. I, tit. 43, n° 5.

(4) Un ancien auteur dit à ce sujet : « Posse civitates municipales statuta condere, quando munitæ sint jurisdictione. Mævius, ad jus Lub. f° 11, n° 52. »

(5) De Ghewiet, *Instit. au droit belg.*, part. I, § 8, art. 3. — Pycke, *Mémoire sur la législation des Pays-Bas*, p. 123 et s. — La constitution de 1831 a créé pour les droits privés des garanties différentes. Elle dispose : « Art. 107. Les cours « et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et « locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. » — « Art. 108. Les institu- « tions provinciales et communales sont réglées par les lois. Ces lois consacrent « l'application des principes suivants : 1°..... 5° L'intervention du roi ou du pou- « voir législatif pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne « sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général. »

année. A la longue cependant on s'était départi de cette règle trop rigoureuse, et au siècle dernier plusieurs édits impériaux dispensèrent les magistrats de faire désormais la *republication* annuelle (1).

Outre les règlements qui intéressaient la commune entière, les échevins en arrêtaient de spéciaux pour la discipline intérieure des métiers et autres corporations locales, sauf dans quelques villes où ce droit appartenait aux doyens ou chefs de ces corporations (2).

Les magistrats avaient la surintendance des biens des fabriques d'églises, des hôpitaux et des tables des pauvres. Ce droit leur avait été anciennement disputé par l'autorité ecclésiastique. Merlin rapporte qu'il s'éleva en 1665 sur cet objet une contestation entre les évêques de Tournai et de Bruges et les différents échevinages de ces deux diocèses. Mais, sur l'avis du conseil privé, le roi d'Espagne trancha le différend en faveur de l'autorité laïque par une ordonnance du 28 novembre de la même année, dont voici la teneur : « Vous disons que « les biens des églises, hôpitaux, maladreries, tables des « pauvres et autres semblables ont toujours été sous notre « pouvoir souverain et juridiction, et de suite sous celle des « juges laïcs et magistrats des lieux (3). »

C'était encore au magistrat qu'il appartenait d'arrêter, à des époques périodiques, les comptes de ces établissements (4).

C'était également le magistrat qui nommait leurs directeurs et administrateurs, sauf quand les actes de fondation, dûment reconnus et approuvés, instituaient des administrateurs spéciaux (5).

(1) *Règlem.* de Gand du 6 nov. 1734, et de Courtray du 7 août 1754.

(2) *Cout. de Brux.*, art. 39 et 40. *Cout. de Malines*, art. 46. Arrêt du Parlement de Flandre, du 23 avril 1779.

(3) *Rép. de jurispr.*, vº *Échevins*, § II.

(4) *Règlem.* pour les hôpitaux de Bruges, du 24 janv. 1752; *Pl. de Flandre*, V, *Règlem.* de Mons du 18 avril 1764.

(5) V. le *Précis du rég. mun.*, par M. Gachard, p. 89 et s.

En cas d'émeute ou d'atteinte grave portée à la paix publique, le magistrat pouvait requérir l'intervention du commandant militaire. Il avait, d'ailleurs, sous son autorité immédiate et directe, des compagnies bourgeoises ou *serments* d'archers, d'arbalétriers, de canonniers, etc., milices locales sur lesquelles nous reviendrons ci-après, chapitre XI.

Dans les affaires de grande importance, le magistrat ne pouvait prendre une résolution définitive sans le concours de la généralité de la commune ou *large conseil* (1), institution dont il sera parlé plus en détail ci-après.

Ce concours était requis notamment :

1° Pour les acquisitions d'immeubles. Il fallait de plus la confirmation du prince (2).

2° Pour les aliénations et les échanges de biens immobiliers, ainsi que pour les constitutions d'hypothèques. La confirmation du prince était également nécessaire pour rendre ces actes irrévocables (3).

3° Pour les emprunts (4). Un règlement donné à la ville de Bruxelles, le 14 août 1704, défendait aux receveurs de faire, sur la simple ordonnance du magistrat, des levées de deniers à intérêt, et disposait qu'en cas de contravention ils seraient chargés en leur propre et privé nom des capitaux et intérêts (5).

4° Pour l'établissement des impositions communales (6).

(1) V. Sohet, *Instituts*, liv. I, tit. 49, n° 8.

(2) Édits du 15 sept. 1753 et du 23 juin 1764. Sohet, *Instituts*, I, 65, p. 202.

(3) *Règlem.* du 20 mai 1639, art. 21 et s. *Pl. de Brabant*, IV, p. 259.—Wynants, décision 74.

(4) Il fallait en outre l'octroi du Prince. Édit du 13 sept. 1687, art. 50. Sohet, *Instituts*, I, 65, p. 202. Wynants, Décision 217. Dans le Luxembourg l'autorisation du conseil provincial était suffisante. Sohet, *Instituts*, liv. I, tit. 42, n° 3.

(5) V. le *Précis du rég. mun.* de M. Gachard, p. 95.

(6) V. ch. IX, sect. I.

SECTION II

DE LA JURIDICTION CONTENTIEUSE DES ÉCHEVINS

Il y avait dans chaque ville un tribunal formé des échevins et de l'officier impérial qui portait le nom d'Amman, Écoutète, ou autre semblable (1).

Les échevins exerçaient la haute, la moyenne et la basse justice; ils étaient absolument considérés comme les juges ordinaires de leur ressort respectif (2). Le maintien de leur juridiction était garanti par les lois fondamentales du pays, et notamment par l'article premier de la Joyeuse Entrée du Brabant.

En matière civile, ils ne jugeaient qu'en premier ressort. L'appel de leurs sentences était porté au conseil de justice de la province. En matière criminelle, il était établi par un usage presque universel qu'il n'y avait pas lieu à appel quand le fait entraînait une peine afflictive (3).

Les lois échevinales ne pouvaient rendre la justice qu'en présence de l'Amman (4). Cet officier exerçait, tant au civil qu'au criminel, toutes les fonctions qui tiennent à la puissance exécutive. Il instruisait les procès et requérait les condamnations pénales. Il semonçait ou conjurait les échevins, en leur disant à l'ouverture de l'audience : « Voilà une telle affaire, « je vous conjure d'y faire droit. » Sans cette conjure, les sentences des échevins ne produisaient aucun effet, à moins qu'un texte précis ne les affranchît de cette loi rigoureuse (5).

(1) De Nény, ch. XXII.
(2) Merlin, *Rép. de jurispr.*, v° *Échevins*, § II.
(3) De Nény, ch. XXII. Anselmo, *Codex Belg.*, v° *Appellatien*, § 21.
(4) *Coutumes de Gand*, I, 6.
(5) Par exemple à Bruxelles. *Cout. de Brux.*, art. 48.

C'était aussi l'Amman qui faisait exécuter les condamnations (1).

Le tribunal échevinal n'était légalement constitué que par la présence de la moitié au moins des échevins. Cette règle se trouvait notamment inscrite dans les coutumes de Gand, d'Anvers et de Maestricht (2).

L'échevinage, dans les villes importantes, se divisait d'ordinaire en deux ou plusieurs tribunaux distincts dont la composition était très variée.

Ainsi à Malines le maïeur et les échevins prononçaient dans les affaires civiles, tandis qu'un prévôt et des jurés jugeaient les procès criminels.

A Gand, et dans d'autres villes flamandes, le magistrat formait deux sections, le *rôle* ou tribunal des *parchons* et la *vierschaer* ou tribunal du *haut banc*. La première, qui se composait de deux échevins, avec un pensionnaire et un greffier, avait pour mission de concilier les plaideurs. Elle jugeait en outre certaines catégories d'affaires, telles que les partages de succession et les liquidations de comptes entre pupilles et tuteurs. La seconde, qui était composée de tous les autres échevins, était le tribunal ordinaire de l'endroit, et formait un premier degré d'appel pour les causes qui avaient déjà été soumises aux parchons (3).

Rappelons que chaque tribunal échevinal était assisté d'un ou plusieurs pensionnaires que l'on choisissait parmi les jurisconsultes les plus estimés et qui étaient appelés à donner leur avis chaque fois qu'une question de droit se présentait (4).

Il convient d'ajouter, pour compléter cet exposé sommaire des juridictions municipales, que, dans plusieurs villes, à

(1) Merlin, *Rép.*, v° *Amman*. Rapport du Conseil privé au prince Charles de Lorraine, cité par M. Gachard dans son *Précis du rég. mun.*, p. 20.
(2) Gand, rub. I, art. 6. Anvers, XII, 2. Maestricht, IX, 7.
(3) V. *Mém.* de M. Steur sur l'administration générale des Pays-Bas, page 105 et suivantes.
(4) V. ch. IV, et *Cout. de Maestricht*, IX, 9.

Bruxelles par exemple, les doyens des métiers exerçaient la police disciplinaire sur leurs suppôts et connaissaient des actions relatives à l'exercice de leurs professions respectives, ce qui simplifiait la mission judiciaire des échevins (1).

SECTION III.

DE LA JURIDICTION GRACIEUSE DES ÉCHEVINS

Les échevins avaient la surveillance et la haute main sur toutes les tutelles de leur ressort.

Dans certaines localités cette surveillance était exercée par des fonctionnaires spéciaux qu'on appelait chefs-tuteurs, maîtres d'orphes, collége des gardolphes, chambre pupillaire, etc.

Ainsi à Bruxelles il y avait six chefs-tuteurs (*oppervoogden*), dont quatre des lignages et deux des nations. Tous les ans ce collége était renouvelé par moitié, et les membres sortants étaient remplacés de droit par le bourgmestre, par l'un des échevins et par l'un des conseillers sortant de charge (2).

L'office du magistrat (ou de la chambre pupillaire là où il y en avait une) consistait à nommer un tuteur datif aux mineurs qui n'avaient pas de tuteur testamentaire ou légitime, et en général à surveiller la gestion de tous les tuteurs.

Ceux-ci devaient, avant d'entrer en fonctions, fournir au magistrat ou à la chambre pupillaire un état détaillé des biens. Ils étaient tenus de lui rendre compte périodiquement de leur gestion. Ils devaient, en outre, obtenir son autorisation pour faire les actes les plus importants de la tutelle (3).

C'étaient les échevins qui procédaient, dans la plupart des

(1) *Cout. de Brux.*, art. 49 et 51.
(2) *Ibid.*, art. 20.
(3) *Mém.* de M. Steur sur l'administration des Pays-Bas, p. 48.

villes, à l'estimation, à la vente, et au partage des successions (1).

Ils prêtaient enfin leur ministère aux particuliers pour la passation des contrats et la réception des testaments. C'était devant eux que s'accomplissaient les réalisations des transports d'héritages ou œuvres de loi, c'est à dire les formalités destinées à donner de la publicité aux aliénations de biens ou droits immobiliers et aux constitutions d'hypothèques. Ces actes étaient authentiques et entraînaient exécution parée (2).

(1) Arrêt du Parlement de Flandre, du 22 août 1676.

(2) *Ibid.* Anselmo, *Codex belg.*, v° *Magistraet*, § 58. — Sohet, *Instituts*, I. 43.

CHAPITRE VIII

DU LARGE CONSEIL

SECTION I

COMPOSITION

Dans les affaires d'une importance capitale, particulièrement quand il s'agissait d'établir de nouveaux impôts, le magistrat ne pouvait rien sans le concours de la généralité de la commune représentée par des corps indépendants du gouvernement. La réunion de ces corps constituait ce qu'on appelait le *large conseil*, ou la *commune*, ou la *grande commune*.

On trouve presque partout dans la composition du large conseil trois éléments, savoir : 1° le magistrat en exercice, 2° les échevins sortis de charge, 3° un élément populaire formé des doyens des métiers.

A Anvers le large conseil était composé de quatre membres : 1° le magistrat en fonctions, 2° les anciens échevins, 3° les quartiers-maîtres (*wyckmeesters*), au nombre de 26 (1), qui étaient les délégues de la haute bourgeoisie, 4° les doyens des

(1) Leur nombre fut réduit à 13 par le règlement du 20 avril 1765.

chefs-métiers ou nations des bateliers, des drapiers et des merciers, sous lesquels se rangeaient tous les autres métiers du lieu (1).

La commune de Bruges était représentée par trois membres : 1° les anciens bourgmestres, 2° les anciens échevins et conseillers, 3° les doyens des métiers, au nombre de 34, réunis aux six chefs-hommes ou capitaines des portes (2).

A Bruxelles il y avait également trois membres, savoir : 1° le magistrat en fonctions, 2° le large conseil proprement dit (*breeden-raedt*) dans lequel entraient les bourgmestres, les échevins et les receveurs sortis de charge, 3° les neuf nations, représentées par 98 personnes, savoir les 49 doyens des métiers actuellement en exercice et les 49 doyens sortis de charge. C'était, dit le conseiller Wynants, une machine difficile à remuer et à gouverner (3).

La commune de Gand était représentée par une *Collace* composée des échevins sortis de la dernière loi, et en outre de 42 notables tirés en nombre égal des sept paroisses et désignés par le magistrat (4).

Celle de Louvain était formée de trois membres, savoir : 1° le magistrat, 2° le corps de la décanie ou corporation des drapiers, 3° les doyens (*overdeken*) des petits métiers (5).

A Tournay il y avait deux membres, 1° le magistrat, et 2° un collége de 120 doyens et sous-doyens élus par les 36 *bannières* sous lesquelles se rangeaient les divers métiers de la ville (6).

A Ypres la commune était représentée par le magistrat,

(1) V. le *Mém. man.* de Hovines, déjà cité, et celui de Wynants, ch. VIII, § 1er. *Supp. à la cout. d'Anvers*, rubrique intitulée : *Van den Breeden Raedt*, art. 1.

(2) V. le *Précis du rég. mun.* de M. Gachard, p. 56.

(3) *Mém. man.* déjà cité, ch. VIII, § 1er.

(4) Concess. Caroline de 1540. Ordonn. du 27 février 1759.

(5) *Mém. man.* de Wynants sur le gouvernement des Pays-Bas, ch. VIII, § 1er.

(6) V. le *Mém.* de M. Pycke sur les corporations connus sous le nom de métiers, p. 48.

auquel s'adjoignaient huit conseillers (*Raeden van de Caemere*) et les doyens des cinq colléges de métiers.

Celle d'Arlon était formée du magistrat et des neuf doyens des métiers.

A Mons il y avait un conseil de ville composé du magistrat et d'un certain nombre de conseillers choisis par le grand-bailli parmi les anciens échevins (1).

Enfin dans les villes où il n'existait pas un large-conseil régulièrement organisé, il était de tradition que le magistrat ne pouvait voter aucun impôt, ni en général aucune charge quelconque, sans avoir au préalable consulté les notables du lieu (2).

SECTION II

ATTRIBUTIONS DU LARGE CONSEIL

Le large conseil, composé d'hommes et de corps indépendants du gouvernement, servait de contre-poids au magistrat, qui tenait de ce dernier tous ses pouvoirs.

Il avait pour mission de délibérer sur toutes affaires d'importance où les intérêts de la commune étaient engagés. Ce point a été développé ci-dessus, ch. VII, section I.

Mais son action n'était pas bornée aux intérêts purement communaux. Les corps représentatifs des grandes communes participaient directement, par le vote des subsides, à l'administration générale du pays.

Ceci demande quelques explications.

La principale mission des États qui représentaient le peuple de chaque province était de consentir les impositions et les

(1) M. Faider, *Études sur les constit. nationales*, ch. IV.
(2) V. le *Précis du rég. mun.* de M. Gachard, p. 59.

subsides que le gouvernement demandait chaque année (1). Rigoureusement ils n'avaient pas qualité pour s'ingérer dans le gouvernement politique du pays, ni pour surveiller la manière dont se rendait la justice. Mais ce qu'ils ne pouvaient faire directement, ils le faisaient d'une manière indirecte, en subordonnant le vote des aides et des subsides à des considérations politiques sur les matières de police et de justice, et en déclarant qu'ils ne consentiraient auxdits aides et subsides que si les conditions qu'ils dictaient étaient agréées par le gouvernement (2).

Pour former le consentement des États il fallait que les trois ordres dont ils étaient composés, savoir le clergé, la noblesse et le tiers-état, eussent consenti séparément. Il était même de style, au moins en Brabant, d'insérer dans les résolutions que votaient les prélats et les nobles la clause suivante : « A condition que le tiers-état suive, autrement pas (*Mits den derden staet volghe, voorders ende andersints niet* (3). »

Or le tiers-état était composé partout des députés des principales villes, et comme ces députés devaient, avant d'émettre leur vote, en référer à leurs commettants, il fallait que toutes les matières soumises aux États passassent par les délibérations des différents corps qui constituaient la *commune* de ces villes.

Dans le Brabant, par exemple, les résolutions des États n'étaient définitives qu'après avoir été ratifiées par la commune de Bruxelles, par celle de Louvain et par celle d'Anvers.

L'importance des corps communaux n'était pas moins considérable dans la Flandre, où les États étaient composés des députés de Gand, de Bruges et du Franc de Bruges, qui formaient trois voix, plus les députés du clergé qui avaient une quatrième voix (4).

(1) De Nény, *Mém. sur le gouv. des Pays-Bas*, t. II, ch. XXIV.
(2) De Hovines, *Mém. manuscrit* déjà cité.
(3) De Nény, ch. XXII, art. 2.
(4) *Mém. manuscrit* de Wynants, déjà cité, ch. VIII. *Mém.* de De Nény, ch. XXIV, art. 5.

Il y avait même des provinces dont les États se confondaient entièrement avec la commune du chef-lieu. Les États de la seigneurie de Malines, par exemple, étaient entièrement formés du magistrat de Malines et des doyens des dix-sept grands métiers.

Le vote des subsides dont le gouvernement avait besoin pour administrer le pays, était donc, en dernière analyse, subordonné au consentement exprès du large conseil des chefs-villes. Or le consentement des chefs-villes dépendait presque partout, comme on le verra ci-après, de la bonne volonté des corps de métiers. Il résultait de ces institutions essentiellement démocratiques, qu'il suffisait de l'opposition du menu-peuple d'une seule grande ville pour entraver l'action de l'autorité centrale. Celle-ci était alors réduite à la nécessité de revenir sur les mesures impopulaires qu'elle avait décrétées ou d'employer la force pour vaincre la résistance qu'elle rencontrait, mesure extrême à laquelle on recourait quelquefois.

SECTION III

DES DÉLIBÉRATIONS DU LARGE CONSEIL

Les votes du large conseil ou de la généralité de la commune se comptaient par membres, et non par têtes, de telle sorte que le magistrat en exercice, le collége des échevins hors charge et celui des doyens des métiers avaient chacun une influence égale.

En cas de désaccord entre ces diverses corporations la majorité entraînait-elle après soi la minorité? Cela dépendait des règlements locaux. Dans quelques villes l'unanimité des votes était exigée, tandis qu'ailleurs la majorité suffisait. En voici quelques exemples :

A Tournay le consentement de la commune se formait par

l'accord du magistrat et de vingt-quatre bannières sur trente-six. Les membres de chaque bannière délibéraient isolément, et leur suffrage était transmis au magistrat par l'intermédiaire des doyens. C'était l'exercice direct de la souveraineté populaire, comme dans les démocraties de l'antiquité.

A Anvers, où les métiers formaient l'un des quatre membres de la commune, le même régime était en vigueur. Chaque métier, lorsqu'une proposition était faite au conseil large, allait délibérer dans sa chambre. Le vote que les métiers réunis émettaient au conseil large, n'était que le résultat de ces délibérations isolées (1).

A Mons les résolutions du conseil de la ville, et à Gand les résolutions de la collace se prenaient à la pluralité des suffrages (2).

A Bruxelles, où la commune était composée de trois membres, savoir le magistrat, les anciens échevins et les neuf nations, il fallait le consentement de la majorité des nations et de l'un des deux autres membres. Si la majorité des nations ne consentait pas, le concours des deux autres membres était impuissant pour former une résolution, à moins qu'ils ne fussent soutenus par quatre nations sur neuf (3).

Il résultait de ce mécanisme compliqué que le refus de cinq des nations de Bruxelles suffisait pour empêcher la levée des subsides dans toute l'étendue du duché de Brabant (4).

Cet état de choses amenait des collisions entre les grandes communes et le gouvernement; quand ce dernier se trouvait en face d'une résistance obstinée, il employait parfois la force militaire pour en venir à bout.

C'est ce qu'il fit notamment en 1619. Le conseiller Wynants

(1) *Mém. manuscrit* de Hovines touchant la forme du gouvernement politique des Pays-Bas.

(2) V. le *Précis* de M. Gachard, p. 60.

(3) *Mém. manuscrit* de Wynants sur le gouvernement des Pays-Bas, ch. VIII, § 1er.

(4) *Mém. man.* de Hovines, déjà cité.

qui rapporte les circonstances dans lesquelles le conflit eut lieu, termine son récit par cette réflexion : « Les caprices du « peuple sont étranges, mais la justice soutenue par la force « le remet en son devoir (1). ».

Un autre conflit eut lieu en 1775. Le gouvernement avait demandé aux États du Brabant un subside pour la construction de la maison de force de Gand. Le clergé et la noblesse y consentirent. Il fallait en outre l'acquiescement du tiers-état représenté par les communes de Louvain, Anvers et Bruxelles. Les deux premières ne firent aucune difficulté. Restait à obtenir le consentement de la commune de Bruxelles. Les deux premiers membres (le magistrat et les vieux échevins) accédèrent à la demande qu'on leur faisait. Mais les nations, qui craignaient que leur industrie n'eût à souffrir de la concurrence des détenus, émirent un vote négatif. Le gouverneur général les fit convoquer à quatre-vingt-six reprises différentes, espérant qu'à la longue leur résistance se lasserait. Mais tous les moyens de persuasion échouèrent, et il fallut décréter d'office la levée du subside (2).

Il paraît que l'esprit de localité qui régnait à Anvers ne suscitait pas des embarras moindres au gouvernement, car le président Hovines écrivait en 1662 que les ordres et mandements politiques du roi n'y étaient reçus que par discrétion (3), et le conseiller Wynants déclarait au siècle dernier que les métiers de cette ville « n'étaient pas moins difficiles ni plus « maniables que ceux de Bruxelles (4). »

(1) Wynants, loc. cit.

(2) V. sur les détails de cette affaire le *Précis du rég. mun.* de M. Gachard, p. 64 et suiv.

(3) *Mém. man.* déjà cité.

(4) *Ibid.*, ch. VIII, § 1er.

CHAPITRE IX

DES FINANCES COMMUNALES

SECTION I

DES REVENUS ET DES CHARGES DES COMMUNES

Les sources de revenu communal étaient assez nombreuses. On peut citer principalement :

1° Les impositions qui se levaient sur les habitants.

Il y avait des impôts directs, tel que l'impôt foncier et des impôts indirects, tels que l'accise et les octrois.

La levée des impôts était généralement donnée à ferme à des amodiateurs, et les contestations que soulevait leur perception étaient soumises au jugement des échevins.

2° Le revenu des propriétés communales.

3° Le droit d'écart ou d'issue que chaque ville percevait sur les successions des bourgeois recueillies par des non bourgeois (1).

4° La taxe d'office à laquelle étaient soumis les divers

(1) Merlin, *Rép. de jurispr.*, v° *Ecart. Marchantii Fland. Comment.*, lib. 4, t. *De legibus.*

emplois qui étaient à la collation du magistrat, tels que ceux d'huissiers, de mesureurs de toiles et de blé, de receveurs des institutions charitables, de greffiers, de procureurs, de portiers des villes, etc.

Parmi les charges des villes, figurait en première ligne le contingent qu'elles avaient à supporter dans les subsides votés annuellement par les États. Le montant de ces subsides était réparti entre les communes, et les échevins étaient chargés d'en opérer le recouvrement (1).

Les villes devaient encore pourvoir, entre autres dépenses, aux suivantes :

1° Aux traitements du magistrat et de ses employés.

2° Aux frais de bureau de l'administration communale.

3° Aux frais de justice.

4° Aux dépenses relatives à la police de sûreté et de salubrité.

5° Au paiement des intérêts de la dette communale. Ces intérêts s'élevaient presque partout à un chiffre considérable, par suite des emprunts que les villes faisaient avec imprévoyance. La dette de la ville de Bruxelles était si forte que l'un des deux receveurs avait pour unique fonction d'en payer les arrérages (2).

6° A l'entretien des enfants trouvés et abandonnés, des orphelins et des démens. Les provinces n'entraient pour rien dans ces dépenses. Quand le revenu des institutions charitables qui y étaient affectées, ne suffisait pas, le magistrat y suppléait au moyen d'une contribution qui se levait sur tous les habitants, tant ecclésiastiques que laïques (3).

(1) Édit du 13 sept. 1687, Verloo, *Codex Brab.*, p. 425.
(2) Règlem. de Brux. du 14 août 1704, art 6.
(3) Règlem. du 21 mai 1751, art. 4. *Pl. de Fl.*, V, p. 1069.

SECTION II

DES BUDGETS

On ne connaissait pas anciennement les budgets, qui sont de nos jours la base des comptes municipaux.

Mais le gouvernement, qui exerçait la surintendance des finances communales, donnait à chaque ville un règlement qui fixait en principe le maximum de ce qu'il était permis de dépenser pour les diverses branches de service. Ces règlements entraient parfois dans les détails les plus minutieux (1).

Les dépenses étaient ordonnancées par le magistrat. Il délivrait les mandats de paiement à charge du trésorier ou du receveur des fonds sur lesquels la dette était spécialement imputable.

Cette règle était prescrite à peine de nullité des mandats. Elle avait pour but d'empêcher la confusion dans les redditions de comptes. Ceux-ci, en effet, se divisaient en autant de chapitres distincts qu'il y avait de sources différentes de revenus (2).

SECTION III

DES COMPTES COMMUNAUX

Les comptes des communes étaient ouïs par les commissaires du gouvernement.

Ces commissaires étaient ordinairement au nombre de deux,

(1) Voy. le Règlem. d'Audenarde, cité dans le *Précis du rég. mun.* de M. Gachard, p. .

(2) V. le Règlem. du 6 nov. 1734, art. 8. *Pl. de Fl.*, IV, p. 290.

savoir : l'officier du prince ou amman et un commissaire extraordinaire, spécialement délégué par le gouverneur général.

Dans certaines villes, par exemple à Anvers et à Maestricht, les comptes étaient reçus par les commissaires qui venaient annuellement procéder au renouvellement du magistrat (1).

Dans chaque commune, on annonçait tous les ans, par voie de publication au prône, ou par voie d'affiches, le jour et l'heure de la reddition des comptes (2).

Ils se lisaient à haute voix, les portes de l'hôtel de ville ouvertes. Il y avait même des localités où l'on ne pouvait procéder à l'apurement définitif qu'après avoir interpellé les assistants d'opiner si le compte était à clôturer sur le pied proposé, ou pas (3).

Les commissaires impériaux qui se transportaient dans les villes pour ouïr et apurer les comptes, recevaient une indemnité à charge de la caisse communale.

La tolérance qu'ils apportaient dans l'accomplissement de leur tâche, jointe à l'absence du contrôle préventif de l'autorité supérieure, favorisait singulièrement la dilapidation des deniers communaux. Aussi, vers le milieu du siècle dernier, les finances des villes étaient-elles dans un désordre complet.

Pour remédier au mal, Marie-Thérèse institua, en 1764, une *jointe* spéciale qui reçut la mission de dresser un état régulier des ressources et des charges des communes, de débrouiller leur comptabilité et de tracer un mode d'amortissement de leurs emprunts.

La jointe remplit toutes les espérances du gouvernement,

(1) *Supp. à la cout. d'Anvers*, rub. I, art. 15. *Cout. de Maestricht*, ch. XXIII, art. 1er.

(2) Édit du 13 sept. 1687, art. 5, 52.

(3) *Ibid.*, Verloo, *Codex Brab.*, p. 428. V. dans le *Précis* de M. Gachard, p. 120 et suiv., le rapport adressé, le 7 déc. 1784, aux gouverneurs-généraux par la jointe des administrations et des affaires des subsides.

et en moins de vingt années, elle rétablit les finances des communes dans un état prospère. M. Gachard a recueilli sur cette institution des détails précieux qu'il a réunis dans son *précis du régime municipal des Pays-Bas*, page 77 et suivantes.

CHAPITRE X

DES CORPS DE MÉTIERS

On n'aurait qu'une notion imparfaite de notre ancien régime communal, si l'on ne connaissait, au moins sommairement, l'organisation des corporations connues sous le nom de métiers.

La plupart des chartes communales antérieures au XIIIe siècle exigeaient la possession de biens immeubles d'une valeur déterminée pour être considéré comme membre de la commune. Les anciennes cités comprenaient donc deux classes d'habitants, les bourgeois propriétaires de biens-fonds, qui seuls avaient la qualité de citoyens actifs, et les simples artisans qui n'avaient aucune part à la gestion des intérêts de la communauté.

Mais, comme nous l'avons dit ailleurs, à dater du XIIIe siècle, l'industrie se développa dans nos provinces, et devint si florissante que les artisans s'enrichirent, formèrent des associations politiques, s'organisèrent en milices armées, et acquirent ainsi une prépondérance incontestable sur le vieil élément patricien.

La constitution municipale qu'ils fondèrent après de longs efforts et des luttes sanglantes, subsistait encore au siècle dernier.

A cette époque, les habitants des villes se divisaient en deux classes, les rentiers ou bourgeois sans profession, et les membres des métiers.

Chacune de ces classes avait, comme on l'a vu plus haut, sa représentation distincte au sein du magistrat et de l'assemblée générale de la commune.

Le nombre des métiers et leur répartition en sections ou groupes de métiers variait suivant les localités.

Ainsi, à Bruxelles, il y avait quarante-neuf métiers divisés en neuf *nations* qui, réunies, formaient le troisième membre de la commune.

Tournai comptait trente-six *bannières*, présidées par soixante doyens et soixante sous-doyens électifs et formant ensemble le second membre du corps municipal (1).

A Anvers, il y avait trois chefs métiers, celui des bateliers, celui des merciers et celui des drapiers, sous lesquels se rangeaient tous les métiers secondaires.

A Gand, on comptait vingt et un métiers principaux, présidés chacun par un bourgeois rentier. Cet établissement datait de Charles-Quint, qui avait aboli l'ancienne organisation démocratique de Jacques Van Artevelde et supprimé jusqu'au nom des doyens (2).

Il existait, en outre, dans différentes villes, un métier privilégié, servant d'intermédiaire entre la caste patricienne et l'élément plébéien : on y recevait indistinctement les ouvriers enrichis et les rentiers qui voulaient se livrer au commerce ou à l'industrie. Nous citerons comme exemple la corporation des drapiers ou *décanie*, de Louvain. Cette corporation mixte était gouvernée par huit doyens, dont quatre étaient tirés des lignages et quatre de l'association populaire des *Gulde-Broederen* (3).

(1) Lettres-patentes de Charles-Quint, du 14 février 1521.
(2) Concess. Caroline pour Gand, art. 68, 69, 71.
(3) *Cout. de Louvain*, rub. I, art. 6.

Les divers métiers formaient au sein de la commune autant de communautés distinctes, ayant chacune ses intérêts propres, son patron, sa chapelle, sa bannière, sa salle de réunion et sa caisse.

Ils jouissaient de la personnalité civile et avaient la capacité d'acquérir.

Néanmoins leur existence n'était légalement reconnue que pour autant qu'ils fussent institués par un octroi du souverain. Ce principe était très ancien et se trouve rappelé dans plusieurs édits du temps (1). L'octroi du souverain était pareillement requis pour toute acquisition à faire par les gens de métiers (2).

A la tête de chaque métier se trouvaient un ou plusieurs officiers revêtus du titre de doyens (*dekens, overdekens*), qui, par leur position, exerçaient une influence considérable sur la marche de l'administration. Le mode de les nommer ou de les élire variait suivant l'organisation plus ou moins démocratique de chaque cité.

Ainsi à Tournai les cent et vingt doyens et sous-doyens étaient élus directement par les *bannières*. Ensuite ils choisissaient entre eux un grand-doyen.

A Bruxelles ils étaient renouvelés tous les ans par le magistrat sur une liste double de candidats que présentaient les doyens sortants.

A Maestricht, le magistrat les renouvelait annuellement sur une liste double de candidats présentés par les métiers (3).

A Anvers et à Gand ils étaient directement choisis par le magistrat sans présentation de candidats (4).

Les doyens avaient la régie des biens de leurs corporations

(1) Édits de Charles-Quint, du 18 octobre 1520 et de Marie-Thérèse, du 15 septembre 1753. — Sohet, *Instituts*, I, 65.

(2) Édits du 15 sept. 1753 et du 25 juin 1764.

(3) *Cout. de Maestricht*, ch. VI, art. 1er.

(4) *Supp. à la coutume d'Anvers*, rub. I, art. 52.

respectives (1). Mais ils ne pouvaient ester en justice sans l'autorisation du magistrat (2).

Ils exerçaient la police disciplinaire sur leurs suppôts et la juridiction contentieuse dans toutes les affaires relatives à l'exercice de leurs métiers et professions et au débit des marchandises (3). La plus répandue et la plus importante de ces juridictions industrielles était celle des doyens de la draperie (*laeken-gulde*), qui décidaient les contestations concernant la fabrication et le débit des étoffes.

Le pouvoir de faire des règlements pour la police intérieure des corps de métiers appartenait en général au magistrat. Mais cette règle n'était pas sans exception. A Tournai, par exemple, ce pouvoir réglementaire était réservé au grand-doyen (4).

(1) *Cout. de Brux.*, art. 35.

(2) Ordonn. du 21 janv. 1771. *Codex Brab.*, v° *Opificia*. — Sohet, *Instituts*, liv. I, tit. 43, n° 8, §§ 1 et 2.

(3) Christyn, *Comm. sur les cout. de Brux.*, art. 35 ; *Comm. sur les cout. de Malines*, tit. I, art. 3, n° 1.

(4) V. le *Mém.* de M. Pycke sur les corporations connues sous le nom de métiers, p. 48.

CHAPITRE XI

DES SERMENTS OU GARDES BOURGEOISES

Jusqu'au xvie siècle, les grandes communes des Pays-Bas formaient des républiques distinctes exerçant la plupart des droits qui tiennent à la souveraineté, y compris le droit de paix et de guerre.

Elles avaient chacune un établissement militaire, qui était souvent considérable et dont la composition était réglée d'après la division des habitants en classes et corporations. La milice de Bruxelles, par exemple, était, au xve siècle, formée de contingents tirés des lignages et des métiers. Les premiers fournissaient la cavalerie, et les seconds l'infanterie (1).

Au xive et au xve siècle surtout l'influence de ces corporations armées fut excessive. Elles gouvernaient souverainement les cités, et presque partout elles firent dégénérer la constitution municipale en une démocratie effrénée (2).

Leur influence politique diminua peu à peu et finit par s'évanouir grâce à la centralisation monarchique qui s'opéra sous les princes de la maison de Bourgogne et sous Charles-Quint.

(1) V. Henne et Wauters, *Histoire de Bruxelles*, t. I, p. 170.

(2) V. dans le *mémoire* de M. Pycke, sur les corporations connues sous le nom de métiers, le tableau des excès qui furent commis à Gand, à Malines, à Tournay, etc., p. 35 et s.

Mais, quoique amoindries, elles se maintinrent sous le gouvernement espagnol et sous la domination autrichienne; au XVIIIe siècle, on les retrouve encore dans toutes les villes de quelque importance sous les noms de gildes, serments et gardes bourgeoises.

C'étaient, à cette époque, des milices locales qui s'exerçaient surtout au maniement de l'arc et de l'arbalète. Placées sous l'autorité des échevins, elles aidaient au maintien de la paix publique et prêtaient main-forte à l'exécution des sentences judiciaires et des ordonnances administratives.

Elles ne pouvaient être instituées qu'avec l'agrément du magistrat. Elles étaient soumises à sa surveillance et devaient obéir aux règlements de police et d'ordre intérieur qu'il jugeait à propos de leur imposer.

C'était le magistrat qui nommait leurs officiers, ainsi que l'attestent divers documents historiques.

La milice d'Anvers, par exemple, qui comptait trente-deux enseignes de cent hommes chacune et une réserve de six *guldens* de deux cents hommes, était commandée par quatre sergents-majors (*wachtmeesters*) que nommaient annuellement les échevins (1).

A Bruxelles, il existait un grand-serment ou grande-gilde, composée d'arbalétriers (*schutters*) et commandée par un chef-doyen, un sous-doyen et quatre jurés. Ces commandants étaient désignés tous les ans par le magistrat et exerçaient une certaine juridiction disciplinaire sur leurs suppôts.

A Luxembourg également, le magistrat nommait les officiers de la garde bourgeoise (2).

Les serments et les gardes bourgeoises jouissaient de la personnification civile et de la capacité d'acquérir. Leurs comptes étaient arrêtés chaque année par le magistrat à l'instar de ceux des métiers.

(1) *Mém. man.* de Hovines sur le gouvernement des Pays-Bas.
(2) V. le *Précis* de M. Gachard sur le régime municipal, p. 89.

A Bruxelles, et dans d'autres villes, quelques-uns des anciens serments se sont perpétués à travers toutes les révolutions politiques. Ils subsistent encore de nos jours, mais sont réduits au rôle modeste de simples sociétés d'agrément.

CHAPITRE XII

ORGANISATION DU PLAT PAYS

L'organisation des communes du plat-pays n'était pas, à beaucoup près, la même que celle des villes. Les rouages administratifs y étaient moins nombreux et moins compliqués. Un exposé sommaire du régime auquel elles étaient soumises en fournira la preuve.

Nous parlerons en premier lieu des communes rurales considérées en elles-mêmes, et en second lieu des districts ou réunions de communes rurales administrés par des *colléges en chef*.

SECTION I

DES COMMUNES RURALES

Chaque commune rurale était administrée, à l'instar des communes urbaines, par un *magistrat* composé d'un bourgmestre et de plusieurs échevins, choisis annuellement par le gouverneur-général.

Les fonctions de ces officiers étaient regardées comme des

charges publiques qu'on ne pouvait décliner, à moins qu'on n'eût une juste cause d'excuse.

Il existait aussi dans les communes rurales une institution analogue au large conseil des villes.

Le magistrat ne pouvait en effet prendre aucune décision qui fût de nature à grever les habitants, par exemple, décréter une imposition ou un emprunt, qu'il n'eût, au préalable, obtenu l'assentiment de ce qu'on appelait la *communauté* ou les *communes*.

La composition du corps qui représentait la communauté variait suivant les provinces. Ainsi en Flandre il était formé de cinq notables et de deux grands propriétaires fonciers, élus par les habitants. Tel était le régime institué par l'édit du 30 juillet 1672, art. 35 et 38. Dans le comté de Namur on admettait aux délibérations tous ceux qui possédaient 15 bonniers de terre au moins. Quant aux petits propriétaires et aux manants, ils devaient se réunir par groupes de cinq chefs de famille et déléguer un mandataire qui émettait un vote unique en leur nom (1).

Les magistrats ruraux étaient, à l'instar de ceux des villes, les juges ordinaires de leurs villages respectifs (2). Ils étaient pareillement assistés, dans l'exercice de cette fonction, par un officier du prince ou amman (3).

Le tribunal de chaque commune rurale était formé régulièrement de deux échevins siégeant en qualité de juges, et d'un secrétaire qui remplissait le rôle de greffier (4).

Ce tribunal s'assemblait une fois tous les quinze jours, et en outre le bourgmestre avait le droit de le convoquer quand cela était nécessaire.

La plupart des coutumes prescrivaient à ces magistrats

(1) Règlem. du 16 fév. 1756. Sohet, *Instituts*, I, 65.

(2) De Nény, *Mém. sur le gouvernem. des Pays-Bas*, t. II, ch. XXII, art. 1.

(3) *Ibid.*

(4) V. le *Mém.* de M. Steur sur l'administration générale des Pays-Bas, p. 105 et suiv.

rustiques, par un motif qu'il est facile de deviner, de tenir leurs audiences avant le dîner. Celle de Stavelot leur enjoignait en propres termes : « D'éviter toute manière d'ivrognerie « et compotations, de tenir l'audience de leurs plaids en lieux « décents et convenables, et non en tavernes ou entre ivro- « gnes (1). »

L'ignorance de ces juges de campagne n'était pas moindre que leur amour de la boisson. Pour prévenir les erreurs auxquelles cette justice boiteuse devait donner lieu, on avait imaginé dans beaucoup de localités l'expédient que voici : les gens de loi se bornaient à instruire le procès, après quoi ils envoyaient le sac qui renfermait les pièces au juge dont ils relevaient pour l'appel, et ils étaient tenus de conformer leur sentence à la formule que ce dernier leur adressait (2).

La compétence des échevinages ruraux était moins étendue que celle des magistrats urbains. En matière civile elle était restreinte ordinairement à certaines catégories d'affaires déterminées, et quant à la justice criminelle, les seigneurs des villages en avaient retenu presque partout l'administration (3).

Chaque commune rurale avait un receveur nommé par le gouverneur-général et préposé à la recette des aides et subsides et des impositions communales.

Tous les six mois ce fonctionnaire rendait ses comptes en présence du magistrat, des principaux adhérités de l'endroit et d'un commissaire député par le bailli du chef-lieu (4). Les règlements du Brabant exigeaient en outre la présence du seigneur du village ou de son mandataire (5).

(1) *Cout. de Stavelot*, rub. I, art. 12; rub. III, art. 9. — Il en était de même dans le Luxembourg et dans le pays de Namur. V. Sohet, *Instituts*, liv. Ier, tit. 44, n° 19.

(2) V. le traité de M. Defacqz, sur l'*Ancien droit Belgique*, t. Ier, p. 48 et 49.

(3) V. le *Mém.* de M. Pycke sur la législation et les tribunaux, ch. 3, mémoire couronné en 1822 par l'Académie de Bruxelles.

(4) Règlem. du 1er fév. 1653, *Pl. de Br.*, t. IV.

(5) Règlem. du 30 août 1664, *Pl. de Br.*, t. IV, f° 310.

SECTION II

DES COLLÉGES EN CHEF

Le plat-pays était divisé au siècle dernier en districts ruraux d'une étendue plus ou moins considérable, désignés sous des noms divers, tels que bailliages, prévôtés, mairies, banlieues, métiers, verges, châtellenies, etc.

Ces districts avaient, chacun, une administration séparée, et leurs rapports avec les autorités supérieures et inférieures variaient à l'infini, entravés qu'ils étaient par une multitude d'exemptions et de priviléges que le développement heurté et irrégulier du régime féodal en lutte avec les franchises populaires avait semés sur tous les points du territoire.

Voici les traits les plus saillants de cette organisation, tels qu'ils sont tracés par un édit du 1er septembre 1749, rendu spécialement pour le comté de Flandre par Marie-Thérèse (1) :

Dans chaque district rural existait un corps de magistrature qualifié de collége en chef, dans les mains duquel se trouvait centralisée l'administration des villages du ressort, et qui ne doit pas être confondu avec les échevinages particuliers de ces mêmes villages.

Les colléges en chef, quoiqu'ils fussent établis dans les villes chefs-lieux des ressorts ruraux, n'avaient sur les habitants ni sur les territoires de ces villes aucune juridiction ni autorité quelconque. Leurs attributions ne s'étendaient que sur la banlieue.

Ils étaient composés d'un nombre variable d'échevins, de pensionnaires ou secrétaires et de répartiteurs, tous choisis par le gouverneur général parmi les notables domiciliés dans

(1) *Pl. de Fl.*, V, p. 369.

le ressort (1), et en outre d'un officier qui représentait le souverain et qui portait ordinairement le titre de bailli ou grand-bailli (2).

Ils avaient pour fonctions principales d'effectuer la répartition des aides et subsides assis sur le ressort, d'en surveiller le recouvrement, et de juger sans forme de procès et sans frais les contestations que soulevait la perception de ces impôts.

Ils surveillaient aussi la gestion financière des communes de leur ressort et envoyaient annuellement des commissaires pour assister à la reddition de leurs comptes.

Ils exerçaient enfin l'administration de la voirie et des cours d'eau, faisaient sur ces matières tels règlements qu'ils jugeaient convenir, et punissaient les contraventions (3).

Il y avait dans chaque ressort rural un receveur en chef nommé par le gouverneur général et chargé de centraliser les recettes publiques opérées par les receveurs des villages. Ces receveurs en chef rendaient annuellement leurs comptes au collége en chef en présence d'un commissaire impérial (4).

L'institution des colléges en chef n'a pas de pendant dans notre organisation administrative moderne. Tout au plus pourrait-on trouver des rapports éloignés entre leurs fonctions et celles que remplissent de nos jours les commissaires d'arrondissement.

(1) Règlem. du 9 avril 1681, art. 1 et 2, *Pl. de Fl.*, t. III, p. 319.
(2) V. le Règlem. pour Alost du 1er juin 1786.
(3) Règlem. du 24 oct. 1753, *Pl. de Fl.*, t. V, et du 9 avril 1681, art. 1 et 2; *ibid.*, III, p. 319.
(4) V. le *Mém.* de M. Steur sur l'administration générale des Pays-Bas, p. 54.

DEUXIÈME PARTIE

PÉRIODE FRANÇAISE

(1792-1814)

PREMIÈRE DIVISION

ORGANISATION DE 1789

Le 9 vendémiaire an IV, la Belgique fut officiellement réunie à la France par un décret de la Convention, et, depuis cette époque jusqu'au commencement de 1814, les communes belges ont été régies par les mêmes lois que les municipalités françaises.

Dans ce court espace de temps les lois et le gouvernement ont changé plusieurs fois et tellement que les communes ont passé tour à tour et rapidement de la plus extrême liberté à la plus extrême oppression.

Il est indispensable de connaître ces diverses organisations pour avoir la clef du régime actuel.

Mais avant d'aborder ce sujet nouveau il convient de jeter un coup d'œil historique sur les destinées des communes françaises antérieurement à la révolution de 1789.

CHAPITRE XIII

COUP D'ŒIL HISTORIQUE SUR LES COMMUNES FRANÇAISES

La Gaule romaine était dotée d'un régime municipal uniforme, régulièrement et savamment organisé.

Les invasions frankes eurent pour résultat immédiat de désorganiser ce système. Les liens qui unissaient les différentes villes furent rompus, et chaque agglomération d'habitants, chaque canton retourna à l'existence locale et isolée qu'il avait eue primitivement.

Les vainqueurs, trop peu nombreux pour peupler les villes et y constituer, comme dans nos provinces, une caste patricienne, s'établirent dans les campagnes; ils s'y bâtirent des habitations fortifiées et fondèrent le régime féodal.

Les villes enclavées dans leurs domaines subirent des destinées diverses. On en trouve plusieurs, surtout dans le midi, qui, cernées de toutes parts par les institutions nouvelles, conservèrent intact le régime municipal romain. Telles furent Périgueux, Arles, Marseille, Toulouse, et d'autres encore (1).

Mais dans le plus grand nombre la liberté communale fut étouffée sous l'oppression des seigneurs féodaux.

Ceux-ci, partout où ils furent les plus forts, firent peser sur

(1) Raynouard, *Hist. du rég. municip.*, IV, ch. Ier.

les villes un joug intolérable. Le mépris pour la vie et la propriété des faibles, l'amour des combats, la soif du pillage, distinguaient les Francs. En renonçant à la vie nomade, ils ne s'étaient point dépouillés de ces mœurs grossières, et c'était aux dépens des populations urbaines qu'ils satisfaisaient la violence de leurs passions. L'histoire du IXe et du Xe siècle est remplie du récit de leurs extorsions et de leurs rapines (1).

Vers la fin du XIe siècle, on vit éclater la révolution communale. Ce fut un mouvemeut national et populaire qui eut pour objet d'extirper des villes la puissance féodale et de la réduire à la possession du plat pays (2).

La lutte se continua pendant toute la durée du XIIe siècle et se termina par le triomphe des communes. Elles reconquirent leur indépendance intérieure et arrachèrent même aux seigneurs une portion notable de la souveraineté.

Les résultats de cette victoire furent consignés dans des *chartes* que les communes se firent délivrer par les rois.

Ces chartes étaient de véritables constitutions dans le sens moderne du mot, réglant non seulement les rapports des seigneurs suzerains avec les villes, mais encore toute l'organisation intérieure de celles-ci.

Elles abolissaient généralement la servitude personnelle, les corvées et les impôts arbitraires, dont les petits tyrans féodaux avaient accablé la race vaincue.

Elles contenaient l'exposé des coutumes et usages locaux, et établissaient un système plus ou moins complet de législation civile et criminelle.

Elles consacraient le principe important de l'élection des officiers municipaux par les habitants, et attribuaient à ces officiers la gestion des affaires intérieures de la commune, ainsi que le soin de rendre la justice.

Enfin elles organisaient dans chaque ville une milice placée

(1) V. M. Guizot, *Hist. de la civ. en France*, p. 158.
(2) V. Augustin Thierry, 14e lettre sur l'*Hist. de France*.

sous les ordres de ces mêmes officiers, et capable de défendre les immunités nouvellement acquises (1).

Ces institutions libres, qui s'étaient développées au milieu de la décomposition des pouvoirs sociaux, ne survécurent pas longtemps à la cause qui les avait fait naître. Quand les barons féodaux eurent perdu leur indépendance sous l'action envahissante du pouvoir central, les communes se trouvèrent directement aux prises avec la royauté, leur alliée d'autrefois. Elles ne surent pas se fédérer pour résister à cet ennemi puissant, et successivement elles furent dépouillées de ces franchises, qu'elles avaient si chèrement achetées.

La décadence commença dès le XIVe siècle, précisément à l'époque où s'opérait dans les communes flamandes et brabançonnes la transformation démocratique qui devait assurer leur splendeur.

On voit en effet en France, au XIVe et au XVe siècle, un certain nombre de villes abdiquer spontanément leur *commune*, et recevoir un prévôt qui vient les gouverner au nom du roi. C'est ce que firent notamment Soissons, Meulant, Roye, Neuville, Bourbonne, etc. (2).

Mais ces abdications furent rares. Presque toujours, le pouvoir royal, dont ces petites souverainetés locales entravait l'expansion, supprima d'office les franchises communales, en prenant pour prétexte que les habitants abusaient des droits qui leur avaient été concédés. C'est ainsi qu'en 1366 Charles V enleva à Tournai *sa commune* en se prévalant des dissensions qui s'étaient élevées entre les bourgeois *moyens* et *menus* (3).

Au XVIe siècle, la royauté cesse de procéder par mesures isolées. Elle a conscience de sa force, et c'est par voie d'édits généraux qu'elle réduit les attributions des magistratures locales.

(1) V. Henrion de Pansey, *Du pouv. municipal*, p. 11.
(2) V. Paquet, *Institut. comm. et prov.*, passim.
(3) *Recueil des ordonn. des rois de France*, IV, p. 706.

En 1542, un édit de François Ier octroya aux notaires le droit de recevoir les contrats et d'authentiquer les actes civils. Il fit en même temps défense aux officiers de judicature d'en passer désormais, prohibition qui réduisit presque à rien la juridiction gracieuse des officiers municipaux.

Vint ensuite l'ordonnance de Moulins, rendue en février 1566. Elle disposait (art. 71), que les échevins, consuls, capitouls, et autres administrateurs des villes, n'auraient plus que l'administration de la justice criminelle et que la connaissance des instances civiles serait renvoyée aux juges royaux, nonobstant tous priviléges, coutumes, usages et prescriptions contraires. Toutefois, l'article 72 maintint la compétence des corps communaux, jusqu'à concurrence de la somme de 60 sols.

En 1563, la création des juridictions consulaires dépouilla les communes de la connaissance des affaires commerciales, et en 1579 l'ordonnance de Blois leur enleva la juridiction criminelle.

Au milieu de tous ces changements, le droit le plus précieux des communes, celui d'élire leurs magistrats, s'était conservé intact. L'ordonnance de Blois lui avait même donné une consécration nouvelle en décrétant ce qui suit : « Art. 363. Nous « voulons que toutes élections des prévôts des marchands, « maires, eschevins, capitouls, jurats, consuls, conseillers et « gouverneurs des villes se fassent librement, et que ceux qui « par autres voies entreront en telles charges en soient ôtés, « et leurs noms rayés des registres. »

Louis XIV enfin osa supprimer ce privilége antique, et par là il porta le dernier coup aux libertés des communes. Il les avait respectées aussi longtemps que les subsides ordinaires de la France avaient suffi aux frais de sa gloire militaire. Mais vers la fin de son règne, il chercha dans la vénalité des charges municipales les ressources dont il avait besoin pour soutenir les guerres ruineuses qu'il avait entreprises.

Un premier édit de 1692 supprima l'élection des maires et

érigea cette magistrature en titre d'office perpétuel, sous prétexte : « Que ceux qui occupaient ces emplois étaient le plus « souvent élus par brigues et cabales, et n'ayant qu'un temps « très court à demeurer en charge, ne pouvaient prendre « qu'une si légère connaissance des affaires, que leur service « n'était d'aucune utilité. »

Un nouvel édit créa, en 1702, des offices de lieutenants des maires, pour remplacer ceux-ci en cas d'absence. Ensuite on leur adjoignit des auxiliaires, sous le nom d'assesseurs, de procureurs, d'avocats du roi, de conseillers de police, etc., tellement que les fonctions de maire devinrent purement honorifiques.

En 1707, les villes et communautés furent autorisées à racheter ces nouveaux offices. Mais en 1722 le cardinal Dubois les rétablit et les mit à l'encan.

Un édit promulgué, en 1765, sous le ministère de M. de Laverdy, rendit encore une fois aux fonctions municipales leur caractère électif et temporaire.

Aux termes de cet édit il devait y avoir, dans toutes les villes et bourgs d'une certaine importance, un corps municipal composé d'un maire, de quatre échevins, six conseillers, un syndic-receveur et un secrétaire-greffier.

Ces divers officiers étaient élus par une assemblée de notables, sauf le maire que le roi désignait sur une liste de trois candidats.

L'assemblée des notables était composée du corps municipal en fonctions et de quatorze assesseurs représentant le clergé, la noblesse, la magistrature, les gens de finance, les avocats, les médecins, les procureurs, les notaires, les commerçants et les artisans. Ces quatorze personnes étaient élues séparément par chaque classe d'habitants.

Cette organisation ne dura guère. L'abbé Terray, ministre en 1771, l'abolit sous prétexte que les élections devenaient dans toutes les villes une source d'inimitiés et de dissensions.

Un nouvel édit remit en vigueur le système honteux de la

vénalité des emplois municipaux. L'article premier portait abolition du régime électif, et l'article second disposait : « Créons et érigeons en titre d'offices formés en chacune des « villes et communautés de notre royaume, sauf Paris et « Lyon, un notre conseiller maire, un notre conseiller lieu- « tenant de maire, un notre secrétaire-greffier des archives, « des conseillers, échevins, jurats, capitouls et assesseurs au « nombre qui sera réglé par notre conseil. »

Comme le véritable but de cette loi était de fournir des ressources au trésor, on permit bientôt aux villes de racheter les charges que le gouvernement venait de leur enlever.

Turgot enfin essaya en 1787, deux ans avant la convocations des États-Généraux, de reconstituer le système administratif de la France sur des bases nouvelles.

Son plan consistait à relier l'administration des communes à l'administration centrale en créant un système régulier de représentation locale et provinciale.

L'édit qu'il publia à cet effet en juin 1787 établissait des assemblées municipales chargées principalement d'effectuer la répartition des impôts. Elles étaient formées du seigneur, du curé, de deux syndics et de trois, six ou neuf conseillers élus par les paroisses. Les députés des paroisses élisaient à leur tour des assemblées de district, et les députés des districts élisaient enfin des assemblées provinciales qui complétaient le nouveau système administratif (1).

Cette organisation reçut à peine un commencement d'exécution. Elle disparut, comme toutes les institutions de l'ancien régime, devant les réformes radicales de l'assemblée constituante.

(1) Dalloz, v° *Commune*, n°s 60 et s., et Raynouard, *Hist. du rég. mun.*, IV, ch. 12.

CHAPITRE XIV

PLAN DU SYSTÈME ADMINISTRATIF DE 1789

Avant la révolution française l'organisme social, au lieu de s'appuyer sur la notion une et harmonique du droit, oscillait dans un état permanent d'anarchie causé par la lutte des priviléges contre les priviléges. L'assemblée constituante, qui se réunit au mois de juin 1789, proclama le principe nouveau de l'égalité devant la loi, et, sur cette base, elle entreprit de réorganiser l'administration générale du royaume.

La constitution des municipalités fut l'un des premiers objets qui attirèrent son attention. Persuadée que l'indépendance des communes est le plus ferme boulevard des libertés publiques, elle fit de la loi municipale la pierre angulaire du vaste monument qu'elle se proposait d'édifier.

Avant d'entrer dans les détails de cette loi, et pour les rendre plus intelligibles, il importe d'esquisser brièvement les institutions départementales et autres qui se lient étroitement à l'organisation des municipalités.

Une loi du 22 décembre 1789, confirmée par la constitution du 3 septembre 1791, divisait le territoire français en départements, les départements en districts, les districts en cantons, et les cantons en communes.

A la tête de chaque département fut placée une assemblée

administrative sous le titre d'*administration de département* (1).

Elle se composait de 36 membres électifs et se divisait en deux sections, l'une délibérante, qui s'appelait le *conseil de département* et l'autre active qui s'appelait le *directoire de département* (2).

Le conseil tenait une session chaque année. Le directoire, composé de 8 membres choisis par l'assemblée départementale, était permanent et demeurait en activité pour l'expédition des affaires (art. 22 et s.).

Il y avait en outre près de chaque administration départementale un procureur-général-syndic, choisi par voie d'élection, ayant pour mission d'exécuter les délibérations prises par le directoire (art. 18).

Les administrations départementales avaient deux sortes de fonctions : elles concouraient, sous l'inspection du corps-législatif, et en vertu de ses décrets, à l'établissement, à la répartition et au recouvrement des impôts; elles participaient, sous l'autorité et l'inspection du roi, à toutes les branches de l'administration générale du royaume.

Les assemblées de département étaient, par conséquent, subordonnées en toutes choses aux grands pouvoirs de l'État. Elles ne jouissaient en propre d'aucune autorité, elles n'étaient, en un mot, que les délégués du corps-législatif et du roi, pour l'administration des intérêts généraux dans chaque département. C'est ce qui ressort clairement de l'instruction annexée à la loi du 22 décembre 1789, où il est dit : « L'État est un, « les départements ne sont que les sections d'un même tout; « une administration uniforme doit donc les embrasser dans « un régime commun. »

Les départements se divisaient en districts, et dans chaque district il y avait une assemblée administrative inférieure sous

(1) Sect. II, art. 2 et s.
(2) Sect. II, art. 20.

le titre d'*administration de district*. Ces administrations se décomposaient, à l'instar des assemblées de département, en *conseil de district* et *directoire de district*. Un procureur syndic remplissait auprès d'elles un rôle analogue à celui des procureurs généraux syndics (1).

Les assemblées de district étaient d'ailleurs entièrement subordonnées à celles de département (art. 28).

Enfin les districts se subdivisaient en cantons de quatre lieues carrées environ (2). Mais cette division n'avait pas l'administration pour objet. Elle ne concernait que les élections et les justices de paix.

C'est dans le cadre de ces institutions administratives que la révolution de 1789 a placé et organisé le pouvoir municipal.

(1) Sect. II, art. 14, 25, 26.
(2) Sect. Ire, art. 1er et s.

CHAPITRE XV

NOTION DE LA COMMUNE

La première condition pour constituer le pouvoir municipal était de remonter à la nature de ces associations primitives et nécessaires que l'on appelle *communes* ou communautés d'habitants.

Pénétrée de cette vérité, l'assemblée nationale commença par les définir en ces termes : « Les citoyens considérés sous « le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion « dans les villes et dans de certains arrondissements du terri- « toire des campagnes forment les communes (1). »

Cette définition est une véritable déclaration de principes.

Il en résulte en effet :

1° Que toutes les personnes habitant une même localité font partie de la même commune et ont le même droit aux avantages de la communauté. Désormais donc la qualité de bourgeois ne sera plus le privilége de certains individus, de certaines classes ou corporations. Elle dérivera de la seule résidence dans un arrondissement communal et appartiendra à tous les membres de l'État ;

2° Que toutes les communes sont égales devant la loi ;

(1) Constit. du 3 sept. 1791, tit. II, art. 8.

3° Que l'association communale a naturellement pour objet de régler et régir tous les rapports d'intérêt local qui peuvent exister entre les habitants d'un même lieu.

C'est à ce point de vue que se plaça l'assemblée constituante dans toute la suite de ses travaux. Le 11 août 1789 elle décréta que tous les priviléges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, étaient abolis sans retour et demeureraient confondus dans le droit commun de tous les Français.

En conséquence les qualifications diverses de villes, bourgs, paroisses, communautés, etc., firent place à l'appellation uniforme de communes, et le terme générique de municipalités fut substitué aux dénominations d'hôtels-de-ville, mairies, échevinats, consulats et autres semblables (1).

Et d'autre part les corporations industrielles et autres communautés secondaires dont les rivalités et les luttes avaient pendant si longtemps dénaturé ou entravé le régime municipal, furent virtuellement supprimées.

Aussi le décret du 14 décembre 1789 ordonna-t-il (art. 7), que les assemblées des électeurs communaux se formeraient par quartiers ou arrondissements, et non plus par métiers, professions ou corporations; et bientôt un autre décret du 2 mars 1791 supprima définitivement les brevets ou lettres de maîtrise et en général tous les priviléges de profession.

En résumé, à partir de 1789, la commune cessa d'être une association de castes ou de corporations divisées d'intérêts; elle devint une aggrégation de citoyens unis entr'eux par les intérêts communs qui naissent de leur réunion dans une même localité.

C'est sur cette base simple et rationnelle que fut édifié le nouveau système municipal.

(1) Décrets du 14 déc. 1789, art. 1er, et du 10 brumaire an II.

CHAPITRE XVI

DES INTÉRÊTS COMMUNAUX

On a vu plus haut que les administrations départementales étaient *en toutes choses* subordonnées aux grands pouvoirs de l'État. Le but de cette subordination était de fonder l'unité nationale; et pour cela il fallait supprimer les anciennes provinces et découper le territoire de la France en divisions arbitraires, sans accorder à ces divisions ou départements aucune personnalité, soit politique, soit civile. Les administrateurs départementaux n'eurent donc aucun caractère de représentation, ils ne furent investis d'aucun pouvoir propre; et le décret du 22 décembre 1789, section III, art. 5, soumit à l'approbation du roi toutes les délibérations qu'ils prenaient sur un objet de quelque importance.

Les communes se présentent avec un caractère bien différent.

Dans toute organisation sociale, en effet, les communes sont des êtres collectifs essentiellement distincts de la grande corporation qu'on appelle l'État. Elles y apparaissent avec des besoins ou des intérêts spéciaux, qui peuvent être satisfaits séparément et sans nuire à l'unité nationale, sans rompre les liens qui doivent unir tous les membres d'un même corps.

L'individualité des communes ne fut pas et ne pouvait pas

être altérée par les réformes patriotiques de l'assemblée constituante.

Elle reconnut aux magistrats communaux le droit de gérer les intérêts propres de leurs communes respectives, et les investit à ce titre d'un caractère véritablement représentatif, tout en leur laissant, sous d'autres rapports, la qualité d'agents de l'administration centrale.

La constitution de 1789 formula ces principes en ces termes :

« Section II, art. 9. Les citoyens qui composent chaque « commune ont le droit d'élire à temps et suivant les formes « déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre « d'officiers municipaux, sont chargés de gérer les affaires « particulières de la commune.

« Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques « fonctions relatives à l'intérêt de l'État.

« Art. 10. Les règles que les officiers municipaux seront « tenus de suivre dans l'exercice, tant des fonctions munici- « pales que de celles qui leur auront été déléguées pour l'inté- « rêt général, seront fixés par ces lois. »

Il faut donc, en résumé, lorsqu'on analyse les attributions des municipalités en 1789, distinguer avec soin les fonctions qui leur étaient propres et les fonctions qu'elles remplissaient par délégation.

Ces dernières se rattachaient à la gestion des intérêts généraux de la nation. Les premières avaient pour objet la régie des intérêts exclusivement locaux.

CHAPITRE XVII

DE LA COMPOSITION DES CORPS COMMUNAUX

Chaque municipalité se composait :

1° D'un maire, qui était le chef du corps municipal. (Décret du 14 déc. 1789, art. 4.)

2° D'un nombre déterminé d'officiers municipaux : ce nombre était de trois, y compris le maire, lorsque la population était au dessous de 500 âmes; de six, depuis 500 âmes jusqu'à 3,000; de neuf, depuis 3,000 âmes jusqu'à 10,000; de douze, depuis 10,000 âmes jusqu'à 25,000; de quinze, depuis 25,000 âmes jusqu'à 50,000; de dix-huit, depuis 50,000 âmes jusqu'à 100,000; de vingt et un, au dessus de 100,000 âmes (art. 25).

La réunion des officiers municipaux constituait le *corps municipal*. Ils étaient collectivement dépositaires du pouvoir communal. Le maire n'avait pas d'autorité particulière; il était tout simplement président du corps municipal.

Chaque corps municipal se divisait en *conseil* et en bureau (art. 34).

Le bureau se composait du tiers des officiers municipaux, y compris le maire, qui en faisait toujours partie; les deux autres tiers formaient le conseil (art. 35).

Le conseil était chargé des délibérations. Il prenait les réso-

lutions nécessaires à l'exercice des fonctions du corps municipal (art. 39).

Le bureau était chargé de tous les soins de l'exécution et borné à la simple régie (art. 37).

Toutefois les membres du bureau, de même que nos échevins modernes, participaient à toutes les délibérations du conseil, excepté celles qui avaient pour objet l'apurement de leurs comptes (art. 38 et 39).

Dans les municipalités de trois membres, le maire formait à lui seul le bureau et en exerçait les attributions (art. 37).

3° D'un conseil général de la commune, formé des membres du corps municipal et d'un nombre de notables double de ceux-ci.

Le conseil général n'était appelé à délibérer que sur les affaires d'une importance majeure, ainsi qu'il sera dit ci-après (art. 30 et 31).

4° D'un procureur de la commune, qui n'avait que voix consultative. Il était chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté (art. 26).

Dans les villes au dessus de 10,000 âmes, il y avait de plus un substitut du procureur de la commune, pour le remplacer en cas d'absence, de maladie ou d'autre empêchement.

5° D'un secrétaire greffier et d'un trésorier, qui étaient nommés et révoqués par le conseil général de la commune.

Cette organisation est remarquable par les analogies qu'elle présente avec l'antique système communal des Pays-Bas. Les échevins d'autrefois y sont représentés par le bureau municipal; les conseils municipaux correspondent aux anciens magistrats ou lois locales; le large conseil ou grande commune a pour pendant le conseil général de la commune; le maire joue un rôle analogue à celui des bourgmestres; le procureur de la commune, qui devait être entendu dans toutes les affaires, et qui avait spécialement pour mission de poursuivre la répression des contraventions de police, rappelle, à s'y méprendre, les ammans et les écoutètes; enfin, on retrouve,

dans l'établissement municipal de 1789, jusqu'au titre des anciens trésoriers et des secrétaires greffiers.

La principale différence entre les deux organisations réside dans le mode de nomination des administrateurs communaux. Les échevins des Pays-Bas étaient en général à la nomination du prince, tandis que les officiers municipaux du nouveau régime procédaient tous de l'élection populaire, comme on le verra dans le chapitre suivant.

CHAPITRE XVIII

DE LA NOMINATION DES ADMINISTRATEURS MUNICIPAUX

L'assemblée nationale comprit que, dans un gouvernement bien organisé, tous les pouvoirs sociaux doivent, pour converger vers leur but commun, dériver d'un principe unique.

Elle façonna, en conséquence, les municipalités à l'image de l'État, et, de même qu'elle avait établi une représentation nationale pour les intérêts généraux de la nation, de même elle organisa des représentations locales pour les intérêts particuliers des communes.

Nous avons déjà dit qu'aux termes de la Constitution du 3 sept. 1791, les citoyens qui composaient chaque commune avaient le droit d'élire à temps et suivant les formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'officiers municipaux, étaient chargés de gérer les affaires particulières de la communauté.

Voici comment ce principe fondamental fut appliqué :

Tous les *citoyens actifs* de chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, furent appelés comme électeurs à concourir à la désignation des membres du corps municipal (décret du 14 décembre 1789, art. 5).

Les qualités nécessaires pour être *citoyen actif* étaient : 1° d'être Français ; 2° d'être majeur de vingt-cinq ans

accomplis; 3° d'être domicilié de fait dans le canton, au moins depuis un an; 4° de payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail; 5° de n'être point dans l'état de domesticité, c'est à dire de serviteur à gages (décret du 22 décembre 1789, sect. Ire, art. 3).

Les citoyens actifs de chaque commune, dûment convoqués par le corps municipal, se réunissaient, non pas par métiers, professions ou corporations comme anciennement, mais en assemblées de quartier ou d'arrondissement (décret du 14 décembre 1789, art. 6 et suiv.).

Ils procédaient d'abord à l'élection du maire, puis à celle des autres officiers municipaux (art. 16 et 17).

Le choix du procureur de la commune et de son substitut, ainsi que celui des notables qui formaient le conseil général de la commune, était également abandonné à l'élection populaire (art. 28, 29 et 30).

Le maire, les autres membres du corps municipal, les notables, le procureur de la commune et son substitut, étaient tous élus pour un terme de deux ans. Le renouvellement du corps municipal et des notables s'opérait par moitié tous les ans (art. 42, 43 et 44).

Comme complément des dispositions qui précèdent, l'assemblée nationale abolit à jamais tous les droits de présentation, nomination ou confirmation, ainsi que les droits de présidence ou de présence aux assemblées municipales, prétendus ou exercés comme attachés à la possession de certaines terres, aux fonctions de commandant de province ou de ville, aux évêchés ou archevêchés, et généralement à quelqu'autre titre que ce pût être (art. 3).

Quant aux membres du bureau municipal, ils étaient choisis tous les ans par le corps municipal dans son propre sein (art. 36).

Enfin, le secrétaire-greffier et le trésorier, simples agents de l'administration municipale, étaient nommés et révoqués par le conseil général de la commune (art. 32 et 33).

Les officiers municipaux et les notables ne pouvaient être pris que parmi les éligibles de la commune, c'est à dire parmi les citoyens actifs qui payaient une contribution directe de la valeur locale de dix journées de travail (décrets du 14 décembre 1789, art. 13, et du 22 décembre 1789, section Ire, art. 19).

Les parents et alliés aux degrés de père et fils, de beau-père et de gendre, de frère et de beau-frère, d'oncle et de neveu, ne pouvaient être en même temps membres du même corps municipal (décret du 14 décembre 1789, art. 12).

D'un autre côté, les citoyens qui occupaient des places de judicature ne pouvaient siéger comme officiers municipaux, non plus que ceux qui étaient chargés de la perception des impôts indirects (art. 14 et 15).

Il existait enfin une incompatibilité absolue entre les fonctions municipales et les fonctions militaires (décret du 29 décembre 1789, art. 1er).

CHAPITRE XIX

DES FONCTIONS MUNICIPALES

Les officiers municipaux avaient pour première et principale mission d'exercer le pouvoir municipal, c'est à dire de gérer les intérêts particuliers des communes suivant les règles établies par la loi, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives.

Mais, comme nous l'avons vu déjà, ils pouvaient être appelés à d'autres fonctions, que le pouvoir central jugeait convenable de leur déléguer.

Les fonctions qui leur furent en effet déléguées étaient relatives, les unes à l'administration générale du royaume, et les autres à l'exercice de l'autorité judiciaire.

Nous examinerons successivement ces trois ordres d'attributions.

SECTION I

DES FONCTIONS PROPRES AU POUVOIR MUNICIPAL

Nous avons vu que l'institution du pouvoir municipal a spécialement pour objet de gérer, dans chaque commune, les *affaires particulières* de la communauté.

Qu'est-ce que ces affaires? — Au sortir de l'ancien régime, qui avait centralisé et, par conséquent, confondu tous les droits, tous les intérêts, il était indispensable de les définir avec soin. L'assemblée nationale le comprit, et elle énuméra dans la loi du 14 décembre 1789 tous les objets qui composent la sphère des intérêts exclusivement communaux. Cette loi, dit Henrion de Pansey (1), est la plus sage et la mieux méditée de toutes celles que nous devons à l'assemblée constituante.

Les fonctions qu'elle considère comme propres au pouvoir municipal sont les suivantes :

1° De régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés; ce qui comprend l'administration des finances, des bois, et en général de toutes les propriétés des communes.

2° De régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; ce qui implique le droit d'établir des impositions locales.

3° De diriger et faire exécuter les travaux publics, qui sont à la charge de la communauté; ce qui comprend notamment l'administration de la voirie communale.

4° D'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée.

5° De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics; ce qui implique le droit de faire les règlements ou ordonnances nécessaires à cet effet.

Ce dernier objet parut au législateur d'une telle importance qu'il fixa, dans une loi spéciale, l'étendue et les limites de la police communale. Aux termes du décret du 16-24 août 1790,

(1) *Du pouvoir municipal*, ch. XV.

les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont : « 1° Tout ce qui intéresse la sûreté « et la commodité du passage dans les rues, quais, places et « voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'illumi- « nation, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou « la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction « de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâti- « ments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter « qui puisse blesser ou endommager les passants ou causer « des exhalaisons nuisibles ;

« 2° Le soin de réprimer ou punir les délits contre la « tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accom- « pagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité « dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupe- « ments nocturnes qui troublent le repos des citoyens;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se « fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, « marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, « jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

« 4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui « se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salu- « brité des comestibles exposés en vente publique;

« 5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, « et celui de faire cesser par la distribution des secours « nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les « incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant « aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administra- « tions de département et de district;

« 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements « fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou « les furieux laissés en liberté, et par les divagations des « animaux malfaisants ou féroces. »

En outre, le Code rural du 28 septembre 1791, titre II, art. 9, chargea les officiers municipaux de veiller à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes, et leur

imposa spécialement l'obligation de faire au moins une fois par an la visite des fours et des cheminées de toutes maisons et de tous bâtiments éloignés de moins de cent toises d'autres habitations.

Enfin une loi du 19-22 juillet 1791, déclare expressément que les administrations municipales avaient le droit de faire, sur les objets de police confiés à leurs soins, des arrêtés obligatoires pour les administrés. Ces arrêtés portaient le nom et l'intitulé de *délibérations* (titre Ier, art. 46).

Dans toutes les matières qui viennent d'être énumérées, c'étaient les officiers municipaux qui représentaient seuls la commune, et qui délibéraient et agissaient en son nom. L'intervention du conseil général n'était nécessaire que lorsqu'il s'agissait de statuer sur des acquisitions ou aliénations d'immeubles, sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales, sur des emprunts, sur des travaux à entreprendre, sur l'emploi du prix des ventes, des remboursements ou des recouvrements, sur les procès à intenter, même sur les procès à soutenir, dans le cas où le fond du droit était contesté (décret du 14 déc. 1789, art. 54).

SECTION II

DES FONCTIOMS ADMINISTRATIVES DÉLÉGUÉES AUX CORPS MUNICIPAUX

La gestion des intérêts généraux, c'est à dire l'administration générale du royaume était attribuée au Roi et aux assemblées administratives de département et de district.

Parmi les branches de cette administration, il y en avait d'entièrement concentrées dans la main de ces autorités, notamment les affaires relatives aux cultes, à la défense militaire du pays, à l'instruction publique, à la bienfaisance, etc.

D'autres furent confiées, sous l'autorité des assemblées administratives de département, aux corps municipaux. Voici l'énumération qu'en fait l'art. 51 de la loi du 14 déc. 1789 :

La répartition des contributions directes entre les citoyens de chaque commune;

La perception de ces contributions;

Leur versement dans les caisses du district ou du département;

La direction immédiate des travaux publics;

La régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale;

La surveillance et l'agence nécessaires à la conservation des propriétés publiques;

Et enfin l'inspection directe des travaux de réparation ou de reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte religieux.

SECTION III

DES FONCTIONS JUDICIAIRES DÉLÉGUÉES AUX ADMINISTRATEURS MUNICIPAUX

L'assemblée constituante avait déclaré en principe que le pouvoir administratif serait toujours distinct et séparé du pouvoir judiciaire. Elle ne crut pas déroger à ce principe en instituant une juridiction de police municipale et en la conférant aux officiers communaux, soit parce qu'à ses yeux cette police était plutôt de discipline que de juridiction, soit parce que les officiers municipaux n'étaient pas, à proprement parler, des administrateurs. Elle érigea donc les administrations municipales en tribunaux de police pour toutes les contestations auxquelles pouvait donner lieu l'exécution des lois et règlements de police dans leurs rapports avec l'ordre communal.

Une première loi, en date du 19 avril 1790, leur confia l'exercice de la police contentieuse, par provision et jusqu'à l'organisation de l'ordre judiciaire (art. 9).

Cette disposition fut rendue définitive par le décret des 16-24 août de la même année, qui portait :

« Titre XI, art. 1er. Les corps municipaux veilleront et « tiendront la main, dans l'étendue de chaque municipalité, à « l'exécution des lois et des règlements de police, et connaî- « tront du contentieux auquel cette exécution pourra donner « lieu. »

Les contraventions étaient constatées par les commissaires de police et les gardes champêtres (décrets du 21 septembre 1791, art. 5, et du 6 octobre 1791, tit. Ier, sect. 7, art. 6).

La répressien était poursuivie par le procureur de la commune, comme partie publique. Mais elle pouvait l'être aussi par tous les citoyens auxquels les contraventions auraient causé un tort personnel (loi des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 2).

Cette matière fut développée ensuite dans la loi des 19-22 juillet 1791. On y remarque notamment cette définition : « La police municipale a pour objet le maintien habituel « de l'ordre et de la tranquillité en chaque lieu. »

CHAPITRE XX

DU CONTROLE DE L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE SUR LA GESTION DES OFFICIERS MUNICIPAUX

Quand les administrations municipales délibéraient sur les affaires d'intérêt général qui leur étaient déléguées par la loi ou par le gouvernement, elles n'agissaient qu'en vertu d'un mandat, et leurs résolutions, sans force par elles-mêmes, ne liaient les citoyens qu'autant que l'autorité supérieure n'y contredisait pas. En d'autres termes, elles étaient, dans l'exercice de ces fonctions, entièrement subordonnées aux administrations de département et de district (loi du 14 décembre 1789, art. 55, et instruction du même jour, § III).

Toutes les fois, au contraire, qu'elles disposaient dans la sphère des intérêts purement locaux, elles agissaient au nom de la commune et en vertu d'un pouvoir qui lui était propre. Or, tout pouvoir est indépendant de sa nature; il implique le droit et la force de se faire obéir. Ces délibérations étaient donc exécutoires par elles-mêmes, elles n'avaient besoin d'aucune sanction extérieure.

Un contrôle était néanmoins nécessaire. Il se pouvait que les officiers municipaux excédassent les bornes du pouvoir circonscrit et limité dont ils étaient dépositaires, soit en faisant invasion sur le domaine des autres pouvoirs, soit en portant atteinte aux droits des citoyens.

En pareil cas, les administrations départementales avaient mission d'annuler d'office ces actes illégaux et de s'opposer à ce qu'on donnât suite à leur exécution.

Tout citoyen d'ailleurs, qui se croyait personnellement lésé par quelque acte du corps municipal, pouvait exposer ses sujets de plainte à l'administration départementale, qui y faisait droit sur l'avis du directoire de district (décret du 14 décembre 1789, art. 60, et loi du 10 août 1790, chap. I[er], § VIII, art. 1[er]).

Lorsque l'acte illégal dont on se plaignait était un délit qualifié par la loi pénale, ce n'était plus à l'administration supérieure, mais bien aux tribunaux qu'il fallait demander satisfaction. Cependant il y avait une distinction à faire :

S'agissait-il d'un délit d'*administration*, tel qu'un divertissement de deniers communs, une concussion ou des fraudes pratiquées dans un contrat fait au nom de la commune, tout citoyen actif, lors même qu'il n'avait à articuler aucun grief personnel, pouvait porter plainte contre les officiers municipaux qui s'en étaient rendus coupables. Mais avant de porter sa dénonciation devant les tribunaux, il était tenu de la soumettre au directoire du département, qui, après avoir pris l'avis du district, la renvoyait, s'il y avait lieu, devant les juges qui devaient en connaître (décret du 14 décembre 1789, art. 61).

S'agissait-il au contraire de délits qui lésaient individuellement les citoyens, on suivait les règles du droit commun qui ouvre aux opprimés un recours direct devant les tribunaux.

Le contrôle répressif dont il vient d'être question n'était pas le seul. Il existait en effet, pour certains cas exceptionnels, un contrôle préventif. Afin d'empêcher que les officiers municipaux ne compromissent par leur inexpérience les intérêts les plus précieux des communes, l'assemblée nationale subordonna à l'approbation préalable des administrations de district et de département l'exécution de toutes les délibérations pour lesquelles le consentement du conseil général de

la commune était nécessaire (décret du 14 décembre 1789, art. 56).

En résumé, pour les choses qu'ils réglaient en vertu du pouvoir propre à la commune, les officiers municipaux étaient sous la surveillance et l'inspection des districts et des départements, et quant à celles qui ressortissaient à l'administration générale du royaume, ils leur étaient entièrement subordonnés. Et comme les corps départementaux étaient à leur tour placés sous l'autorité du pouvoir législatif et du roi, le territoire entier de la France était couvert d'un réseau administratif formé d'autorités hiérarchiquement subordonnées.

CHAPITRE XXI

DE LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE DES HABITANTS DES COMMUNES

En rendant aux communes leur indépendance et en confiant à des officiers librement élus par elles le soin de maintenir en chaque lieu l'ordre et la tranquillité, l'assemblée nationale n'avait pas prévu le danger des attroupements séditieux qui pourraient se former sur leur territoire.

L'expérience le lui signala bientôt, et pour prévenir désormais ce genre de désordres, elle en rendit les communes responsables.

Cette responsabilité était d'ailleurs une conséquence de l'autonomie qui leur était rendue. Car liberté et responsabilité sont deux termes corrélatifs.

Voici comment ce principe fut d'abord formulé par un décret des 23-26 février 1790 :

« Art. 3. Les officiers municipaux emploieront tous les « moyens que la confiance publique met à leur disposition « pour la protection efficace des propriétés publiques et par- « ticulières et des personnes, et pour prévenir et dissiper « tous les obstacles qui seraient apportés à la perception des « impôts ; et si la sûreté des personnes, des propriétés, et la « perception des impôts étaient mises en danger par des « attroupements séditieux, ils feront publier la loi martiale.

« Art. 4. Toutes les municipalités se prêteront mutuelle-
« ment main-forte à leur réquisition respective; quand elles
« s'y refuseront, elles seront responsables des suites du refus.

« Art. 5. Lorsqu'il aura été causé quelques dommages par
« un attroupement, la commune en répondra, si elle a été
« requise et si elle a pu l'empêcher, sauf le recours contre
« les auteurs de l'attroupement, et la responsabilité sera
« jugée par les tribunaux des lieux, sur la réquisition du
« directoire de district. »

Cette dernière disposition fut plus tard reproduite par la loi du 10 vendémiaire an IV, en ces termes :

« Tit. IV, art. 1er. Chaque commune est responsable des
« délits commis à force ouverte ou par violence sur son ter-
« ritoire, par des attroupements ou des rassemblements armés
« ou non, soit envers les personnes, soit contre les propriétés
« nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts
« auxquels ils donneront lieu. »

La loi du 10 vendémiaire an IV a été publiée en Belgique. Sa force obligatoire est moins que jamais contestable aujourd'hui, les communes ayant reconquis depuis 1836 l'indépendance séculaire dont le régime impérial les avait temporairement dépouillées.

CHAPITRE XXII

RÉSUMÉ DE L'ORGANISATION DE 1789

Plusieurs dispositions de la loi du 14 décembre 1789 ont été publiées en Belgique par un arrêté des représentants du peuple en date du 10 frimaire an IV. Ce sont : l'art. 1er qui supprime les anciennes administrations locales, les art. 14 et 15 qui établissent certaines incompatibilités, les art. 50 et 51 qui définissent les fonctions des corps municipaux, l'art. 59 qui autorise les citoyens à prendre au greffe de la municipalité communication des comptes et des délibérations, et les art. 60 et 61 qui règlent la réparation des griefs infligés par les administrateurs à leurs administrés.

Les autres dispositions de cette loi n'ont été ni publiées ni exécutées dans nos provinces, au moins d'une manière générale. Le motif en est qu'à l'époque où notre pays fut officiellement réuni à la France (9 vendémiaire an IV), l'acte constitutionnel du 5 fructidor an III venait d'inaugurer un régime municipal nouveau.

L'étude de la loi précitée offre néanmoins un grand intérêt pour l'intelligence de nos institutions communales actuelles, car elle leur a servi de type et de modèle.

La distinction des intérêts généraux de la nation d'avec ceux des communes, le droit des communes à choisir elles-mêmes

leurs mandataires, la division des municipalités en corps délibérant et collége exécutif, la pluralité des officiers chargés de la régie journalière et des mesures d'exécution, la distinction des fonctions municipales en fonctions propres exercées sous la surveillance de l'autorité supérieure et en fonctions déléguées soumises à son contrôle absolu, tels sont les principes essentiels dont l'assemblée constituante a donné la formule et qui ont servi de base en 1836 à la réédification de nos institutions municipales.

Il a suffi de rattacher plus étroitement les administrations locales à l'administration centrale en accordant au gouvernement le droit de nommer et au besoin de révoquer les bourgmestres et les échevins, pour faire une loi qui concilie la liberté communale la plus large avec les exigences d'une bonne administration.



DEUXIÈME DIVISION

ORGANISATION DE 1793

—

CHAPITRE XXIII

DU RÉGIME MUNICIPAL RÉVOLUTIONNAIRE

La royauté fut abolie le 10 août 1792. Pendant la période révolutionnaire qui suivit ce désastre, l'exercice de l'autorité publique fut l'objet d'une concentration jusqu'alors sans exemple. La convention s'empara du pouvoir administratif et réduisit à néant l'indépendance des communes.

La constitution du 24 juin 1793 disposait :

« Art. 78. Il y a dans chaque commune de la république « une administration municipale ;

« Dans chaque district une administration intermédiaire ;

« Dans chaque département une administration centrale.

« Art. 79. Les officiers municipaux sont élus par les « assemblées de communes.

« Art. 81. Les municipalités... sont renouvelées tous les « ans par moitié.

« Art. 82. Les... officiers municipaux n'ont *aucun caractère de représentation.*

« Art. 83. Le corps législatif détermine les fonctions des

« officiers municipaux,... les règles de leur *subordination* et
« les peines qu'ils pourront encourir.

« Art. 84. Les séances des municipalités... sont publiques. »

On se proposait par ces dispositions de réaliser l'unification absolue de la république en soumettant les municipalités à l'autorité du gouvernement central, à l'instar des districts et des départements.

La constitution de 1793 demeura à l'état de lettre morte. A peine promulguée, elle fut suspendue par la loi du 19 vendémiaire an II, qui décréta l'établissement d'un gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix.

Le gouvernement révolutionnaire fut en effet organisé par la loi du 14 frimaire de la même année.

Cette loi confie aux administrations municipales le soin de surveiller, concurremment avec les administrations de district, l'exécution des mesures de sûreté générale, à charge de rendre compte, tous les dix jours aux comités de la Convention.

Les procureurs des communes furent remplacés, de même que les procureurs de district, par des commissaires de la Convention, qui, sous le nom *d'agents nationaux*, reçurent plein pouvoir de requérir et de poursuivre l'exécution des lois d'ordre public (sect. II, art. 14, 16, 17, 19, 21).

Toute l'autorité communale passa de fait aux mains de ces agents nationaux et des comités de surveillance ou comités révolutionnaires institués par le décret du 21 mars 1793.

Ces comités, établis dans toutes les communes de la république, se composaient de douze membres élus à la pluralité des suffrages par le conseil général de chaque commune.

Des décrets successifs les investirent du soin de dresser les listes des suspects, d'exécuter, de concert avec les municipalités, les mesures de salut public, et de faire la recherche des crimes attentatoires à la liberté ou à l'égalité, ainsi qu'à l'unité et à l'indivisibilité de la république (décrets du 21 mars, du 17 juillet, du 17 sept. 1793, et du 14 frim. an II).

En résumé les comités de surveillance étaient, non les repré-

sentants des communes, mais des auxiliaires de l'administration centrale, préposés à l'exécution des lois révolutionnaires.

Ce régime était trop violent pour durer. Il ne tarda pas à être modifié en plusieurs points, et fut enfin aboli par la constitution du 5 fructidor an III.

TROISIÈME DIVISION

ORGANISATION DE L'AN III

CHAPITRE XXIV

APERÇU GÉNÉRAL

L'assemblée constituante avait respecté l'individualité des communes. Elle avait compris que leur existence propre est déterminée par la configuration du sol, et que les intérêts particuliers de chaque agrégation locale d'habitants ne peuvent être sainement compris et convenablement administrés que par des autorités sorties des entrailles mêmes de ces communautés. Elle avait en conséquence fortifié et organisé le pouvoir municipal.

Ce législateur de l'an III, dominé par la haine du fédéralisme, entreprit d'effacer jusqu'au souvenir de l'ancienne division du pays en bourgs, paroisses, échevinages et consulats. Voici comment il mit ce plan à exécution :

Chaque département fut fractionné en un certain nombre de cantons, à la tête desquels furent placés, sous le nom de municipalités de canton, des corps administratifs subordonnés en toutes choses aux administrations de département.

Le canton fut donc substitué à la commune comme unité administrative.

Cette modification amena la suppression des administrations de district, désormais inutiles. Leurs attributions échurent aux municipalités.

Quant aux communes, elles continuèrent de subsister, car il n'était en la puissance de personne de les effacer du sol; mais elles perdirent leur autonomie et furent soumises à l'administration des municipalités de canton. Ainsi fut déplacé et, pour ainsi dire, aboli le pouvoir municipal, dont la Constituante avait fait le fondement de la liberté populaire.

Le morcellement du territoire en cantons ne concernait que le plat-pays et non les grandes agglomérations d'habitants. Les villes de plus de 5,000 âmes restèrent dotées d'une municipalité distincte. Celles qui en avaient plus de 100,000 furent divisées en plusieurs municipalités indépendantes l'une de l'autre. Ici encore éclate la pensée du législateur de l'an III, qui était de substituer partout à la commune, unité naturelle fournie par les accidents géographiques du sol, une unité artificielle et arbitraire basée uniquement sur le chiffre de la population.

De cette contrariété entre la nature des choses et la volonté du législateur naquit le système d'administration bizarre qui sera exposé ci-après.

CHAPITRE XXV

DE LA COMPOSITION DES MUNICIPALITÉS

La constitution du 5 fructidor an III maintint la division de la France en départements, cantons et communes, mais supprima les districts (art. 3 et 5).

Les cantons, qui formaient désormais l'unité administrative, conservèrent leur ancienne circonscription, c'est à dire une étendue moyenne de quatre lieues carrées (art. 5).

Dans chaque département, la constitution établissait une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale (art. 174).

Dans chaque commune, il y avait un agent municipal et un adjoint, et c'était la réunion des agents municipaux qui formait la municipalité du canton. Il y avait de plus dans chaque canton un président de l'administration municipale (art. 179, 180 et 181).

Les communes dont la population s'élevait depuis cinq mille habitants jusqu'à cent, formaient à elles seules un canton et avaient chacune une administration municipale qui leur était propre.

Le nombre de leurs officiers municipaux était proportionné au chiffre de la population. On en comptait cinq dans les communes peuplées de cinq à dix mille âmes, sept depuis

dix mille jusqu'à cinquante mille, et neuf depuis cinquante mille jusqu'à cent mille (art. 178 et 182).

Les communes de plus de cent mille habitants étaient fractionnées en trois cantons au moins, administrés par un nombre égal de municipalités, dont chacune comptait sept membres. L'unité de ces communes n'était cependant pas complétement rompue. Il s'y trouvait, pour les objets jugés indivisibles par le corps législatif, un bureau central de trois membres nommés par l'administration de département et confirmés par le directoire exécutif (art. 184).

Les membres des administrations municipales étaient électifs, comme dans les organisations précédentes. Mais pour rattacher plus étroitement ces administrations inférieures à l'administration centrale, la constitution nouvelle avait institué auprès de chacune d'elles un commissaire choisi par le directoire. Ces commissaires avaient pour attribution spéciale, à l'instar des agents nationaux créés en 1793, de surveiller et de requérir, au nom du pouvoir exécutif, la stricte application des lois.

Il y avait enfin, auprès de chaque administration municipale, un secrétaire en chef, qu'elle nommait elle-même, et des employés en nombre variable (décret du 19 vendém., an IV, art. 13).

CHAPITRE XXVI

DE L'ÉLECTION DES MUNICIPALITÉS CANTONALES

Sous la constitution de l'an III, le principe de l'élection était appliqué à toutes les fonctions publiques, et notamment aux fonctions municipales.

Était citoyen, et par là même électeur, tout homme né et résidant en France, qui âgé de vingt et un ans accomplis, s'était fait inscrire sur le registre civique de son canton, avait résidé pendant une année sur le territoire de la république, et payait une contribution directe, foncière ou personnelle (art. 8).

Les citoyens domiciliés dans le même canton se réunissaient, le premier germinal de chaque année, en assemblées primaires, et procédaient à la nomination du président de l'administration municipale du canton (art. 27).

Immédiatement après cette opération, il se tenait dans les communes de moins de cinq mille habitants des assemblées communales pour l'élection des agents municipaux et de leurs adjoints (art. 28).

Dans les communes qui formaient à elles seules un canton, les officiers municipaux étaient élus par l'assemblée primaire générale. Ensuite, le corps municipal choisissait lui-même son président dans son sein (constit. de l'an III, art. 27; décret du 21 fructidor, an III, art. 8).

Les officiers municipaux étaient nommés pour deux ans et renouvelés chaque année par moitié. Ils pouvaient être élus deux fois de suite, mais ils ne pouvaient l'être une troisième fois qu'après un intervalle de deux années (art. 185, 186 et 187).

Les garanties d'indépendance que le système électif semblait promettre aux administrateurs municipaux, étaient de fait annihilées par le droit qu'avait l'autorité supérieure de les suspendre ou même de les révoquer de leurs fonctions.

Il était, en effet, loisible aux administrations de département de suspendre les officiers municipaux qui avaient contrevenu à leurs ordres. Les pouvoirs du directoire exécutif étaient encore plus étendus : il avait le droit, non seulement de les suspendre, mais encore de les destituer, *lorsqu'il le croyait nécessaire*, et de pourvoir lui-même à leur remplacement provisoire (art. 194, 195, 196 et 197).

CHAPITRE XXVII

DES FONCTIONS DES MUNICIPALITÉS CANTONALES

La constitution de l'an III, art. 190, chargeait les administrateurs municipaux de la répartition des contributions directes et de la surveillance des deniers provenant des revenus publics dans leur territoire.

Le décret du 21 fructidor an III, art. 19, leur donna la connaissance dans l'étendue de leur ressort, 1° des objets précédemment attribués aux municipalités (1); 2° de ceux qui appartenaient à l'administration générale et que la loi déléguait précédemment aux districts (2).

Les municipalités nouvelles n'avaient pas, comme les anciennes, des attributions de deux sortes, les unes propres et les autres déléguées. Les cantons, simples divisions administratives découpées au hasard dans le territoire des départements, n'avaient pas et ne pouvaient avoir des intérêts distincts des intérêts généraux de la république. Les administrateurs municipaux n'étaient donc pas investis d'un caractère de représentation ni d'un pouvoir qui leur fût propre.

(1) V. le ch. XIX.
(2) V le décret du 22 déc. 1789, art. 28.

Cela résulte à l'évidence de l'art. 193 de la constitution de l'an III, ainsi conçu :

« Les administrations municipales sont *subordonnées* aux « administrations de département, et celles-ci aux ministres. « En conséquence les ministres peuvent annuler, chacun dans « sa partie, les actes des administrations de département, et « celles-ci, les actes des administrations municipales, lorsque « ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des auto- « rités supérieures. »

Les membres des municipalités de canton n'étaient, en résumé, que des agents du gouvernement central, agissant en toutes choses sous son impulsion, et révocables à son gré.

Les agents municipaux établis dans les communes de moins de 5,000 âmes, outre qu'ils participaient aux délibérations de la municipalité du canton, faisaient exécuter ses arrêtés dans leurs communes respectives. Ils étaient spécialement chargés d'y remplir les fonctions qui tiennent à la police (Décret du 21 fructidor an III, art. 1).

En cas de maladie, d'absence, ou de tout autre empêchement momentané de l'agent municipal, il était remplacé par son adjoint. Celui-ci pouvait, d'ailleurs, sur l'invitation de l'agent, concourir avec lui dans tous les actes de police qui intéressaient spécialement la commune (art. 1 et 2).

Quant aux commissaires du directoire exécutif, ils assistaient, avec voix consultative, à toutes les délibérations des administrations municipales; aucune résolution ne pouvait être prise sans qu'on les eût entendus au préalable (art. 15).

QUATRIÈME DIVISION

ORGANISATION DE L'AN VIII

CHAPITRE XXVIII

APERÇU GÉNÉRAL

Au commencement de ce siècle, la France, fatiguée des révolutions qui l'avaient agitée, chercha dans le sein du despotisme un refuge contre les maux enfantés par une extrême liberté.

Concentrer l'exercice et la souveraineté dans les mains du premier consul en ne laissant subsister comme contrepoids à son autorité qu'un Corps-Législatif muet et un Sénat servile, tel fut le plan des auteurs de la constitution publiée le 22 frimaire an VIII.

Sous ce nouveau régime, les derniers vestiges d'indépendance communale, qui avaient survécu en l'an III, grâce à l'application du système électif, furent effacés. La France fut façonnée à l'image d'un camp; l'administration fut soumise à une sorte de discipline militaire, et l'on a justement comparé les communes de cette époque à des pelotons qui avançaient au commandement de marche et s'arrêtaient au commandement de halte.

La division en départements et communes fut maintenue. Mais les cantons cessèrent d'avoir l'administration pour objet et devinrent de simples ressorts de justice de paix. En revanche, on reconstitua les districts sous le nom d'arrondissements communaux (Loi du 22 frim. an VIII, art. 1).

A la tête de chaque département, la loi du 22 pluviôse an VIII plaçait un préfet, qui était *seul* chargé de l'administration. Il était assisté d'un oonseil de préfecture, qui prononçait sur les affaires contentieuses, et d'un conseil général de département, dont la fonction principale était de répartir les contributions entre les arrondissements communaux (art. 1, 2, 3, 4, 5).

Chaque arrondissement communal avait un sous-préfet, qui remplissait les fonctions exercées précédemment par les municipalités et les commissaires cantonaux, à la réserve de celles que la loi nouvelle attribuait formellement à d'autres autorités (art. 8 et 9).

Le sous-préfet était assisté d'un conseil d'arrondissement, qui avait pour mission de répartir les contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement (art. 10).

Chaque commune enfin était gouvernée par un maire, qui était chargé *seul* de l'administration locale. Il était aidé d'un ou de plusieurs adjoints, suivant le chiffre de la population (art. 13).

Toutefois, dans les villes qui comptaient plus de 100,000 habitants, la loi nouvelle maintenait le fractionnement établi par la constitution de l'an III. Elle se bornait à substituer un maire et un adjoint à chacune des administrations municipales précédemment en fonctions (art. 14).

Il y avait, dans chaque commune et dans chaque section de commune ayant une administration séparée, un conseil municipal revêtu du pouvoir délibérant. Il était composé de dix membres dans les localités dont la population n'excédait pas 2,500 habitants; de vingt, quand elle allait jusqu'à 5,000; et de trente quand elle était plus nombreuse (art. 15).

Le maire entrait de droit au conseil municipal, en qualité

de président, sans compter néanmoins dans le nombre de membres dont ce conseil était composé (décret du 4 juin 1806, art. 1).

Les communes qui possédaient plus de 200,000 fr. de revenu avaient leur receveur particulier, nommé par le conseil municipal, à la pluralité des voix, et révocable au gré du ministre de l'intérieur. Dans les autres communes, le recouvrement des recettes locales était confié aux percepteurs des contributions directes (arrêté du 4 therm. an X, tit. IV, art. 32; décret du 30 frim. an XIII, art. 7).

Il nous reste à mentionner les commissaires de police, qui, sous l'empire, exercèrent une influence considérable dans l'administration des communes.

Le décret du 21-29 septembre 1791 avait chargé le corps-législatif de créer des commissariats de police dans toutes les villes où cela serait jugé nécessaire. Les municipalités devaient déterminer le détail des fonctions qui pourraient leur être attribuées dans l'ordre des pouvoirs propres ou délégués aux corps municipaux.

Le décret du 19 vendémiaire an IV avait généralisé l'institution en ordonnant qu'il serait établi, dans toutes les communes de plus de 5,000 âmes, un ou plusieurs commissaires de police choisis par l'administration municipale ou par le bureau central.

La loi du 28 pluviôse an VIII maintint et amplifia cette organisation. Elle créa dans toutes les villes de plus de 100,000 âmes un commissaire-général de police auquel étaient subordonnés les commissaires de police ordinaires, et qui lui-même était subordonné au préfet (art. 14).

Antérieurement à cette loi, la police était administrée dans les grandes villes par le bureau central. Mais la pluralité même des agents qui l'exerçaient, lui ôtait son principal ressort, qui est l'activité. C'est pour remédier à cet inconvénient que l'on substitua à ces administrations collectives des fonctionnaires uniques.

CHAPITRE XXIX

DE LA NOMINATION DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX

Sous le régime administratif de l'an VIII tous les fonctionnaires publics étaient à la nomination du gouvernement et révocables à son gré. C'était la contre-partie du système électif consacré par la constitution de l'an III.

Ce mode de nomination était appliqué aux fonctionnaires communaux de toute espèce, aussi bien qu'aux fonctionnaires départementaux.

Les maires et les adjoints des villes qui comptaient plus de 5,000 âmes, ainsi que les commissaires-généraux de police étaient nommés et révoqués par le premier consul.

Le pouvoir de choisir et de révoquer les maires et les adjoints des communes d'une moindre importance était abandonné aux préfets.

C'étaient également les préfets qui désignaient les membres des conseils municipaux, quelle que fût d'ailleurs l'importance des communes (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 18, 19, 20).

Les conseillers municipaux devaient être renouvelés tous les dix ans par moitié. Mais le préfet avait en tout temps le droit de les suspendre de leurs fonctions (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 20; sénatus-consulte du 16 therm. an X, art. 10).

Le premier consul et les préfets jouissaient d'une extrême latitude dans le choix des personnes qu'ils jugeaient à propos

d'appeler aux fonctions municipales. Cette latitude était cependant restreinte par l'institution des listes de confiance, dernier vestige du système électif de l'an III.

Les citoyens de chaque arrondissement communal désignaient par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croyaient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résultait une liste dite *de confiance*, contenant un nombre de noms égal au dixième des citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette liste que devaient être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement, et, par conséquent, les fonctionnaires municipaux (loi du 22 frim. an VIII, art. 7).

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X introduisit quelques garanties moins illusoires en faveur des villes peuplées de 5,000 âmes. Les habitants purent se réunir en assemblées d'électeurs et présenter, pour chaque place de conseiller municipal, deux candidats pris parmi les cent personnes les plus imposées de la localité. Ce sénatus-consulte fit, en outre, au premier consul un devoir de choisir les maires et les adjoints dans le sein des conseils municipaux, et statua que ces fonctionnaires seraient cinq ans en place (art. 1, 10, 11, 13).

CHAPITRE XXX

DES ATTIBUTIONS DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX

En l'an VIII prévalut le principe que l'action administrative devait être, à tous les degrés de la hiérarchie, concentrée dans les mains d'un fonctionnaire unique, agissant sous l'impulsion de l'autorité supérieure.

Le maire fut en conséquence chargé seul de l'administration dans chaque commune. C'était, au jugement du président Henrion de Pansey, de toutes les manières d'organiser les municipalités la plus vicieuse, et, l'on peut dire, la plus désastreuse (1). Les maires n'étaient en effet que les exécuteurs passifs de la volonté du maître, à l'ambition duquel ils sacrifiaient trop souvent les intérêts les plus chers de leurs administrés.

Le maire avait la faculté d'assembler ses adjoints pour les consulter et de leur déléguer une partie de ses fonctions (décret du 4 juin 1806, art. 5).

Il présidait de droit le conseil municipal. Néanmoins, lorsqu'il présentait au conseil les comptes de son administration, il quittait la présidence et se faisait remplacer momentanément par un membre du conseil (art. 3).

(1) *Traité du pouvoir municipal*, ch. V.

Le conseil municipel se réunissait, tous les ans, au 15 pluviôse, et demeurait assemblé pendant quinze jours.

Ses attributions étaient assez restreintes.

Il entendait et débattait le compte des recettes et des dépenses municipales. Mais l'apurement définitif était réservé au sous-préfet.

Il réglait le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs.

Il réglait la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui étaient à la charge des habitants.

Il délibérait sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois et les contributions en centimes additionnels, qui pouvaient être nécessaires pour subvenir à ses besoins, et sur les procès à intenter ou à soutenir.

On voit, par cette énumération tirée de l'art. 15 de la loi du 28 pluviôse an VIII, que les conseils municipaux étaient réduits à l'administration purement économique des communes et qu'ils n'agissaient nullement comme dépositaires d'un pouvoir propre.

Les commissaires-généraux de police exerçaient, sous l'autorité des préfets, des attributions fort étendues, réglées par l'arrêté du 5 brumaire an IX. Ils étaient spécialement chargés de publier les lois et les règlements de police et de faire des ordonnances pour en assurer l'exécution. Les simples commissaires de police n'étaient que leurs agents.

Dans l'exercice des fonctions qui leur étaient respectivement attribuées, les différentes autorités locales, instituées par la loi du 28 pluviôse an VIII, étaient entièrement subordonnées aux ministres et à leurs délégués. C'est ce qu'exprimait dans les termes suivants l'art. 59 de la constitution du 22 frimaire an VIII : « Les administrations locales établies, « soit pour chaque arrondissement communal, soit pour des

« portions plus étendues du territoire, sont subordonnées aux « ministres. »

En subordonnant d'une manière absolue les administrations communales à l'administration centrale, l'auteur de la constitution de l'an VIII ruina définitivement l'édifice municipal élevé quelques années auparavant par l'assemblée constituante.

CHAPITRE XXXI

DES FINANCES COMMUNALES

L'abaissement du pouvoir municipal eut une déplorable influence sur le patrimoine des communes. Leurs finances furent livrées à l'exploitation des agents impériaux, au profit de la gloire du maître. C'est ce qu'attestent les nombreux décrets qui en réglaient la destination et l'emploi.

Le principal revenu des communes consistait dans les centimes additionnels dont la loi du 21 ventôse an IX leur permettait de se grever en sus du principal des contributions directes.

Mais comme le pays était surchargé d'impôts, cette ressource était peu abondante. On songea au rétablissement des octrois, que l'assemblée constituaute avait supprimés par son décret du 19 février 1791.

La loi du 5 ventôse an VIII chargea impérativement les conseils municipaux des villes dont les revenus étaient insuffisants, de proposer à l'autorité centrale des projets d'octroi sur les denrées de consommation locale, et le gouvernement s'arrogea, par le décret du 17 mai 1809, le droit d'arrêter définitivement les tarifs, même contre le vœu des intéressés.

C'était méconnaître ouvertement ce grand principe de droit public, qu'aucune charge, aucun impôt ne peut être établi

sans le consentement des corps délibérants qui représentent les contribuables, principe auquel la révolution de 1789 semblait avoir donné une consécration définitive.

Dans les communes ayant moins de 20,000 fr. de revenu, les recettes municipales étaient encaissées par les percepteurs des contributions directes (décret du 30 frimaire an XIII).

Les autres communes avaient, chacune, un receveur particulier. Mais leurs deniers n'en étaient pas moins à la disposition du gouvernement. L'arrêté du 19 ventôse an X leur imposait, en effet, l'obligation de verser à la caisse d'amortissement toutes les recettes qui n'étaient pas affectées à des dépenses courantes. Ces fonds ne leur étaient rendus que sur décisions motivées du ministre de l'intérieur.

La plupart de ces dépôts furent violés avec une insigne mauvaise foi et détournés de leur destination pour fournir aux frais des guerres de l'empire. M. Dupin en cite un exemple qui paraît à peine croyable. En l'an XII, la commune de Varsy avait fait dans ses bois une coupe extraordinaire dont le produit, s'élevant à plus de 104,000 fr., fut versé à la caisse d'amortissement. Quelques années plus tard, la commune reçut un décompte, dont le solde à son profit s'élevait à cinq centimes. Le surplus avait été absorbé par divers prélèvements opérés en vertu de décrets impériaux ou même en vertu de simples décisions ministérielles (lois des communes, introduction, page 70).

Ce que le gouvernement impérial ne prenait pas directement aux communes, il le leur prenait indirectement en grevant leurs budgets et d'une foule d'articles parasites, étrangers aux intérêts exclusivement communaux.

Il rejeta par ce moyen sur les communes diverses dépenses d'intérêt général qui auraient dû être supportées par le trésor public. Nous citerons les décrets du 23 avril, du 7 août, du 15 octobre 1810, et celui du 16 septembre 1811, qui mirent à la charge des communes l'entretien des casernes, des hôpitaux et des autres bâtiments militaires, et celui du 30 dé-

bre 1809 qui leur imposa le soin de pourvoir aux dépenses du culte, y compris même l'ameublement des palais épiscopaux.

Enfin, parut le décret du 20 mars 1813 qui consommait la spoliation. Ce décret cédait à la caisse d'amortissement tous les immeubles des communes, sauf ceux dont les habitants jouissaient en commun et ceux qui étaient affectés à un service public, tels que les églises et les casernes. La régie de l'enregistrement fut chargée de vendre ces biens et d'en remettre le capital à la caisse d'amortissement. Les communes reçurent, à titre de compensation, des inscriptions en fonds publics à 5 p. c., jusqu'à concurrence du revenu net des biens cédés.

Ce décret, qui devait infailliblement amener à la longue la ruine des communes, ne fut exécuté qu'en partie. Son accomplissement fut suspendu dans nos provinces par les événements de 1814, et le gouvernement hollandais s'empressa de le révoquer aussitôt après la retraite des armées françaises.

On voit, par l'exposé qui précède, combien le régime de centralisation inauguré en l'an VIII fut peu favorable aux intérêts financiers des communes. Le gouvernement encaissait et dissipait leurs revenus, et d'un autre côté il réglait leur budget à son gré. Il résultait de cet état de choses anomal que les dépenses municipales, même les plus urgentes, n'étaient acquittées qu'après de continuels retards causés par la pénurie du trésor impérial.

CHAPITRE XXXII

RÉSUMÉ DU SYSTÈME MUNICIPAL DE L'AN VIII

Le législateur de l'an VIII avait concentré dans une seule main le pouvoir exécutif auparavant divisé entre cinq directeurs, et lui avait asservi tous les autres pouvoirs publics. Son but était de fonder un pouvoir fort qui, selon les expressions de Garat, fût toujours en action et d'accord, qui, par le nombre de ses agents et de ses conseillers, connût tout, qui, par sa rapidité enfin, atteignît tout (1).

Mais sous prétexte de supprimer l'anarchie, il frappa au cœur la liberté politique, et particulièrement l'indépendance communale.

Les communes étaient organisées à l'image de l'État. Leur police, leur administration, la gestion de leur patrimoine, étaient concentrées dans les mains des maires agissant sous l'autorité des préfets. Ces fonctionnaires, qui relevaient en toutes choses du ministre dont ils tenaient leur mandat, gouvernaient despotiquement les communes placées sous leur juridiction.

Les officiers municipaux, dit M. Dupin, ne furent plus que

(1) Discours prononcé par Garat devant les commissions législatives le 23 frimaire an VIII.

des agents impériaux; au lieu de travailler à se concilier, par de gracieux ménagements, la bienveillance de leurs concitoyens dont ils n'attendaient plus les suffrages, ils ne cherchèrent trop souvent qu'à plaire au maître en faisant sa police politique, en lui expédiant force conscrits, et en rédigeant ces plates et serviles adresses, où, se constituant les prétendus organes de leurs communes, ils offraient libéralement les bourses et les vies de ceux qu'ils commençaient à appeler leurs administrés (1).

A côté des maires, et comme contrôleurs de leur gestion, la loi établissait des conseils municipaux. Mais les membres de ces corps, révocables au gré des préfets et dépourvus de toute indépendance, n'exerçaient, pendant leur courte session annuelle, qu'une surveillance illusoire sur les actes des administrateurs en titre.

On peut caractériser ce régime en disant qu'il y avait encore des officiers municipaux, mais qu'il n'y avait plus de pouvoir municipal. Les communes, privées du droit d'élire leurs mandataires, se trouvaient dépouillées de l'administration de leurs intérêts propres : elles n'étaient plus que les derniers anneaux de cet immense réseau administratif qui couvrait le sol de la France et dont tous les fils venaient aboutir aux mains du chef de l'État.

(1) *Lois des communes*, introd., p. 63.

APPENDICE A LA SECONDE PARTIE

CHAPITRE XXXIII

DE L'INTRODUCTION EN BELGIQUE DU RÉGIME MUNICIPAL FRANÇAIS

En 1792, à la suite de la bataille de Jemmapes, gagnée par Dumouriez, les Français envahirent la Belgique. Mais cette première occupation ne dura point. Ils furent chassés l'année suivante par les Autrichiens.

Ils revinrent à la charge, et la victoire de Fleurus, remportée le 18 messidor an II (26 juin 1794) par Jourdan, leur assura la possession définitive de nos provinces.

L'arrêté du Comité de salut public du 20 frimaire an III, maintint en fonctions les autorités constituées et les chargea de veiller, sous leur responsabilité, à la conservation du bon ordre et de la tranquillité publique dans leurs arrondissements respectifs.

Les commissaires de la Convention s'attribuèrent le droit, exercé précédemment par les gouverneurs-généraux, de renouveler les magistrats ou lois locales. Ainsi à Bruxelles le magistrat fut renouvelé le 18 nivôse an III (7 janvier 1795) par les représentants du peuple français Haussmann, Roberjot et Roger Ducos, qui nommèrent un bourguemaître, un amman, un lieutenant-amman, neuf échevins, deux trésoriers, deux

receveurs, six conseillers et un bourguemaître des nations, un pensionnaire et six secrétaires-greffiers (1).

Peu à peu, et par une série d'arrêtés spéciaux, on introduisit dans nos provinces un système municipal transitoire, emprunté en partie à l'organisation indigène et en partie à l'organisation décrétée en France par l'assemblée constituante.

Nous nous bornerons à citer, comme exemple, les principales dispositions de l'arrêté du 1er floréal an III (20 avril 1795), organique de la municipalité de Bruxelles (2) :

« Art. 1er. La municipalité de Bruxelles sera composée « de 18 membres, y compris le maire.

« Il y aura en outre un agent national et un substitut qui « exerceront aussi provisoirement les fonctions ci-devant « attribuées à l'amman et à son substitut.

« Art. 2. La municipalité exercera le pouvoir administratif « dans l'étendue de son ressort, sous la surveillance des admi- « nistrations supérieures.

« Art. 3. En attendant une nouvelle organisation du pou- « voir judiciaire, la municipalité nommera sept membres pris « dans son sein pour exercer provisoirement et gratuitement « ledit pouvoir, ce qui ne dispensera point ces membres de « remplir les autres fonctions municipales.

« Art. 5. Il y aura à Bruxelles un conseil général de la « commune composé des membres de la municipalité et de « trente-six citoyens notables.

« Art. 10. Aucune délibération ne peut être prise, soit par « la municipalité, soit par le conseil général de la commune, « qu'après avoir entendu l'agent national, ou, à son défaut, « son substitut.

« Art. 12. Il y aura dans ladite municipalité un secrétaire- « greffier et un ou plusieurs adjoints, selon l'exigence, « nommés par le conseil général de la commune.

(1) *Recueil de Huyghe*, t. II, p. 321.
(2) *Ibidem*, t. III, p. 240.

« Art. 13. Le conseil général de la commune pourra aussi « nommer un trésorier, et en cas de besoin un trésorier- « adjoint. »

Le 24 prairial an III (12 juin 1795) parut un arrêté des représentants du peuple Lefebvre et Meynard qui réglait, d'une manière uniforme pour toute la Belgique, l'organisation des municipalités.

Ce règlement était calqué sur le décret du 14 décembre 1789, sauf quelques modifications empruntées à la constitution de 1793. En voici les dispositions principales (1) :

« Art. 1er. Toutes les municipalités de la Belgique et du « pays de Liége, soit de ville, soit de campagne, étant de « même nature et sur la même ligne dans l'ordre politique, « porteront le titre commun de *municipalité*.

« Art. 2. Le chef de tout corps municipal portera le nom « de *maire*. Les citoyens qui seront nommés pour remplir « avec le maire, les places de la municipalité, porteront le « seul nom d'*officiers municipaux*.

« Art. 5. Les représentants du peuple se réservent de « nommer les officiers municipaux des chefs-lieux sur la pré- « sentation de l'administration centrale (2), et les administra- « tions d'arrondissement (3) nommeront ceux des communes « subalternes sur la présentation des municipalités des chefs- « lieux.

« Art. 10. Les membres des corps municipaux de chaque « commune seront au nombre de trois, y compris le maire, « lorsque la population sera au dessous de 500 âmes ;

« De six, y compris le maire, depuis 500 jusqu'à 3,000 ;

« De neuf, depuis 3,000 âmes jusqu'à 10,000 ;

« De douze, depuis 10,000 jusqu'à 25,000 ;

« De quinze, depuis 25,000 jusqu'à 50,000 ;

(1) *Huyghe*, t. 4, p. 97.

(2) Instituée à Bruxelles par l'arrêté du 26 brumaire an III.

(3) Instituées à Bruxelles, Gand, Ypres, Tournay, Mons, Namur, Liége et Saint-Hubert par le même arrêté.

« De dix-huit, depuis 50,000 jusqu'à 100,000;

« De vingt-un, au dessus de 100,000.

« Art. 11. Il y aura dans chaque municipalité..... un « agent national, sans voix délibérative; il sera chargé de « défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la « communauté.

« Art. 12. Il sera spécialement chargé de requérir et de « poursuivre l'exécution des lois, ainsi que de dénoncer les « négligences apportées dans cette exécution et les infrac- « tions qui pourraient s'y commettre. Les agents nationaux « sont autorisés à parcourir l'arrondissement de leur terri- « toire pour surveiller et s'assurer plus positivement que les « lois sont exactement exécutées.

« Art. 15. Il y aura dans chaque commune un nombre « de notables double de celui des membres du corps muni- « cipal.

« Art. 16. Ces notables formeront, avec les membres du « corps municipal, le conseil général de la commune, et ne « seront appelés que pour les affaires importantes, ainsi qu'il « sera dit ci-après.

« Art. 17. Il y aura dans chaque municipalité un secré- « taire-greffier nommé par le conseil général de la com- « mune; il pourra être changé lorsque le conseil général con- « voqué à cet effet, l'aura jugé convenable, à la majorité des « voix.

« Art. 18. Le conseil général de la commune pourra « aussi, suivant les circonstances, nommer un trésorier, en « prenant les précautions nécessaires pour la sûreté des fonds « de la commune. Ce trésorier pourra être changé comme le « secrétaire-greffier.

« Art. 22. Tous les employés de l'administration muni- « cipale, à la réserve du secrétaire-greffier et adjoints et du « trésorier et adjoints seront à la nomination du corps muni- « cipal, qui sera responsable de toutes les opérations de ses « employés. »

Nous nous abstiendrons de reproduire les autres dispositions de cet arrêté, relatives aux fonctions du conseil général et des officiers municipaux, ainsi qu'à la responsabilité de ces derniers. Elles sont empruntées littéralement au décret du 14 décembre 1789, dont nous avons donné l'analyse plus haut, chap. XVII et suivants.

L'arrêté du 24 prairial an III est un monument important de l'histoire des communes belges, parce qu'il leur a donné pour la première fois une organisation uniforme.

Le 9 vendémiaire an IV (1er octobre 1795) la réunion du territoire belge à celui de la république française fut officiellement décrétée par la Convention. Le 14 vendémiaire les représentants du peuple firent publier dans les départements nouvellement réunis l'acte constitutionnel du 5 fructidor an III. A dater de cette époque jusqu'au mois de février 1814, les communes belges ont participé au régime communal de la France.

TROISIÈME PARTIE

PÉRIODE DES PAYS-BAS

(1814-1830)

CHAPITRE XXXIV

CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

En 1814 la Belgique fut évacuée par les Français et réunie à la Hollande pour former le royaume des Pays-Bas. De cette époque date la restauration des vieilles libertés provinciales et communales qui avaient été temporairement étouffées sous le despotisme de la convention et de l'empire.

Les provinces, que le régime français avaient réduites au rôle de simples sections administratives de l'État, recouvrèrent leur ancienne autonomie et leurs anciens noms. Les États provinciaux furent rétablis avec leur caractère de représentation et divisés en trois ordres : les délégués de la noblesse ou du corps équestre, ceux des villes et ceux des campagnes (Loi fond., art. 129).

Quant à l'organisation communale, elle fut modelée en partie sur celle qui avait précédé les événements de 1794, et en partie sur les différents types que la conquête française avait successivement naturalisés dans notre pays.

La composition des nouveaux corps municipaux, leurs dénominations, le mode de les élire ou de les nommer, furent imités des anciennes institutions. Mais les attributions com-

munales furent réglées d'après le plan qu'avait formé l'Assemblée constituante française, et l'uniformité qu'elle avait si heureusement introduite dans cette partie de l'administration publique, demeura presque intacte.

L'ancienne distinction entre les villes et les communes rurales fut remise en honneur par la loi fondamentale du nouveau royaume, qui disposait :

« Art. 132. Les régences des villes sont organisées de la « manière qui sera adoptée par les règlements que proposent « les régences existantes ou des commissions spéciales nom- « mées par le Roi. Ces règlements sont adressés aux États « provinciaux qui les soumettent avec leurs observations à « l'approbation du Roi.

« Art. 154. Les administrations rurales des seigneuries, « districts ou villages seront organisées de la manière qui « sera trouvée la plus convenable aux circonstances et aux « intérêts locaux et jugée compatible avec les droits légale- « ment acquis. Les États provinciaux font faire, à cet égard, « et en se conformant à la loi fondamentale, des règlements « qu'ils soumettent avec leurs observations à l'approbation « du Roi. »

Ces dispositions étaient l'expression d'une réaction peut-être exagérée contre les errements de l'administration impériale. On voulait rendre aux communes des Pays-Bas l'individualité et la vie propre dont elles jouissaient au siècle dernier, et, pour atteindre ce but, les auteurs de la loi fondamentale n'hésitèrent pas à organiser, d'une manière différente, les communes urbaines et les communes rurales, et même chaque ville et chaque arrondissement rural.

Dans les provinces belges cependant le gouvernement introduisit en fait un régime uniforme. Des règlements identiques furent publiés pour les différentes villes le 12 mai 1817, et pour les différentes communes du plat-pays, le 3 janvier 1818.

Ces règlements furent révisés et publiés de nouveau sous les dates respectives du 19 janvier 1824 et du 23 juillet 1825.

Les dispositions qu'ils renfermaient touchant l'exercice du droit électoral et l'admissibilité aux fonctions communales, devinrent, à partir du 24 août 1825, partie intégrante de la charte constitutionnelle du royaume (art. 7 de la loi fondamentale de 1815).

PREMIÈRE DIVISION

DE L'ADMINISTRATION DES COMMUNES URBAINES

—

CHAPITRE XXXV

DU CORPS COMMUNAL

§ 1. — *Composition.*

Il y avait, dans chaque *ville*, un collége administratif composé d'un bourgmestre et de deux, trois ou quatre échevins, et, de plus, un conseil de régence de 9 à 30 membres, suivant le chiffre de la population.

Ce système, emprunté à l'organisation des anciens *magistrats ou lois échevinales*, s'est perpétué jusqu'à nos jours. Il a servi de type à la loi communale du 3 mai 1836 (voy. le règlement du 19 janvier 1824, art. 1).

§ 2. — *Conditions d'aptitude et d'éligibilité.*

Les membres de l'administration municipale devaient être, sans distinction, choisis parmi les habitants les plus instruits et les plus aisés de la ville ou de sa banlieue.

Ils devaient être nés dans le royaume ou dans ses colonies, ou être naturalisés, être âgés de 25 ans accomplis, avoir le droit de voter dans la ville conformément aux dispositions qui seront exposées ci-après, et, de plus, avoir habité la ville ou son territoire pendant un laps de temps qui était fixé à trois années s'ils étaient nés dans la ville ou s'ils étaient mariés à des filles de bourgeois de la ville, sinon à six années (art. 44).

Quand le conseil jugeait qu'une personne nommée membre du conseil de régence ne réunissait pas toutes les conditions et qualités requises, il était tenu de donner sans délai connaissance de la difficulté aux États provinciaux qui communiquaient leurs observations au roi en attendant ses ordres (art. 43).

§ 3. — *Incompatibilités.*

La qualité de membre d'une administration municipale était incompatible avec celle :

1° De membre des états-députés de la province ;

2° De ministre d'un culte quelconque ;

3° D'instituteur de la jeunesse ;

4° De militaire en service actif ;

5° Avec la position de toute personne occupant un emploi municipal qui la rendait personnellement et d'une manière directe subordonnée à l'administration de la ville ;

6° Avec la position de celui qui, étant chargé d'une recette ou d'une administration, était comptable ou responsable envers la ville ou envers une administration subordonnée à l'administration de la ville, en tant que la comptabilité ou la responsabilité lui était personnelle et ne se divisait pas entre les membres d'une commission responsable en corps et dont il faisait partie (art. 45).

Il résulte de cette dernière disposition que les receveurs des hospices et, en général, des administrations charitables ne pouvaient faire partie du conseil, mais que l'incompatibilité ne s'étendait pas aux membres des commissions administratives préposées à la gestion de ces établissements.

Les fonctions de bourgmestre ou d'échevin étaient en outre incompatibles avec les fonctions judiciaires effectives, mais non avec celles de juge suppléant, non plus qu'avec celles de membre d'un tribunal de commerce (art. 46).

Enfin le bourgmestre ni les échevins ne pouvaient occuper aucun emploi salarié par la ville (art. 54).

CHAPITRE XXXVI

DE L'ÉLECTION DES CONSEILLERS DE RÉGENCE

Les membres du conseil de régence étaient nommés par voie d'élection.

L'élection était à deux degrés. Les *ayants droit de voter* élisaient un collége électoral dont les membres portaient le titre d'*électeurs*, et ceux-ci choisissaient les conseillers (art. 133 de la loi fond.; art. 1 du règlem. du 19 janv. 1824).

Pour avoir la qualité d'*ayant droit de voter* il fallait réunir les conditions suivantes :

1° Avoir, pendant la dernière année, habité la ville ou sa banlieue, et l'habiter encore;

2° Être âgé de 23 ans accomplis;

3° Payer annuellement, en impositions directes, une somme qui variait, suivant les localités, entre 20 et 50 florins;

4° Avoir satisfait aux lois sur la milice (art. 2 du règlement précité).

L'exercice du droit de vote était réglé de manière à prévenir toute agitation politique. Les ayants droit de voter ne se réunissaient point en assemblées. On votait à domicile. Voici ce que prescrivait à cet égard le règlement de 1824 :

« Art. 12. Un mois avant la sortie des électeurs prescrite

« par l'art. 22 (1), les bourgmestre et échevins enverront aux « ayants droit de voter des bulletins à remplir, en ajoutant le « nombre de places d'électeurs qui doivent être remplies et « deux listes indiquant, l'une les noms des électeurs sortants « et ceux des restants, l'autre les noms des personnes qui « possèdent les qualités requises pour pouvoir être nommées « électeurs.

« Cette dernière liste, ainsi qu'une liste des ayants droit « de voter, devront être exposées auparavant, et au moins « pendant huit jours, à l'examen du public, afin de fournir, à « quiconque croirait y avoir été omis à tort, le moyen de « faire des réclamations.

« Art. 13. Chaque votant insérera dans le bulletin qu'il « aura reçu les noms des personnes qu'il choisit pour élec- « teurs, prises parmi celles qui réunissent les qualités « requises, et en étendant ce choix jusqu'au nombre d'élec- « teurs à nommer; ensuite, après avoir signé lui-même le « billet, il le fermera et le cachettera.

« Art. 14. Les votants qui pourraient ne pas savoir signer « feront remplir le bulletin par une autre personne, et feront « déclarer au bas par le commissaire de leur section, par un « commissaire de police ou un autre fonctionnaire, que l'inser- « tion faite est conforme à leur vote.

« Art. 15. Le quatrième jour après leur distribution, ces « billets seront reçus à domicile de la part du bourgmestre et « des échevins, dans une boîte ou caisse fermée et pourvue de « deux serrures différentes, et dans laquelle, au moyen d'une « ouverture pratiquée à cet effet, le bulletin de chaque votant « pourra être déposé.

« L'une des clefs de ces deux serrures est remise, avant « l'envoi de la boîte ou caisse, au bourgmestre, et l'autre au « membre du conseil le premier en rang. La boîte ou caisse ne « pourra être ensuite ouverte que dans l'assemblée du conseil.»

(1) Cet article ordonnait qu'un tiers des électeurs sortirait tous les trois ans.

Le nombre des personnes qui formaient les colléges électoraux variait suivant l'importance des diverses localités (art. 21). Ce nombre, au surplus, était toujours double de celui des membres du conseil. Ainsi à Bruxelles, où il y avait trente conseillers de régence, on comptait soixante électeurs.

Un tiers des électeurs sortaient à tour de rôle tous les trois ans ; mais les sortants étaient rééligibles (art. 22).

Pour être habile à faire partie du collége électoral il fallait :

1° Être âgé de 25 ans accomplis ;

2° Être belge par la naissance ou la naturalisation ;

3° Avoir le droit de voter dans la ville ;

4° Avoir habité la ville pendant les trois dernières années, si l'on y était né ou si on avait épousé la fille d'un bourgeois, sinon pendant les six dernières années ;

5° Enfin payer à l'État une quotité de contributions directes qui variait, suivant les localités, entre 40 et 150 florins (art. 23).

Les fonctions d'électeur constituaient une charge publique dont l'acceptation ne pouvait être déclinée, à moins de raisons jugées valables par le conseil de régence (art. 24).

Les électeurs étaient convoqués une fois l'an à l'hôtel de ville par le collége échevinal, à l'effet de remplir les places devenues vacantes dans le conseil depuis la tenue de la dernière assemblée électorale (art. 26).

L'élection se faisait par la moitié des électeurs présents ; lorsque le nombre des électeurs présents ne pouvait pas se diviser exactement par deux, l'élection se faisait par la moitié la plus grande (art. 27).

On votait séparément pour chaque place de conseiller vacante (art. 34).

Les électeurs votaient par bulletins fermés non signés, lesquels étaient recueillis par le président dans une boite (art. 35).

Quand le conseil de régence jugeait que l'élection était

entachée de quelque irrégularité, il en référait au roi, qui prononçait sur l'avis des États provinciaux (art. 43).

Ce système électif n'a reçu qu'un commencement d'application. Les fonctions de conseiller de régence étaient conférées à vie, et comme le roi s'était, par l'article 55, réservé la première nomination, les colléges électoraux n'ont eu, dans l'intervalle de 1824 à 1830, à pourvoir qu'à des vacatures peu nombreuses.

CHAPITRE XXXVII

DE LA NOMINATION DU BOURGMESTRE ET DES ÉCHEVINS

Le bougmestre et les échevins étaient, comme aujourd'hui, à la nomination du roi. Il les choisissait parmi les membres du conseil de régence. Mais il pouvait, dans des circonstances extraordinaires, nommer ces fonctionnaires en dehors du conseil, parmi les personnes réunissant les conditions voulues pour faire partie de l'administration communale (art. 52).

CHAPITRE XXXVIII

DE LA DURÉE DES FONCTIONS COMMUNALES

Les membres des conseils de régence étaient nommés à vie. Toutefois, lorsqu'un conseiller venait à perdre, pendant la durée de ses fonctions, l'une ou l'autre des qualités requises par la loi, il y avait lieu de pourvoir à son remplacement (art. 55).

Lorsqu'un conseiller désirait obtenir sa démission, il devait s'adresser au conseil, qui était libre de l'accepter ou de la refuser. La décision devait, dans tous les cas, être soumise à l'approbation des États de la province (art. 57).

Quant au bourgmestre et aux échevins, ils étaient nommés pour un laps de six années (art. 56; comp. la loi comm. de 1836).

Le bourgmestre ou l'échevin nommé à une place devenue vacante dans l'intervalle des sorties ordinaires, siégeait seulement pendant le temps qui aurait dû être accompli par son prédécesseur (art. 58).

CHAPITRE XXXIX

DES DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS DE RÉGENCE

Le conseil s'assemblait régulièrement quatre fois par an, aux époques qu'il fixait lui-même.

Il s'assemblait en outre toutes les fois que l'exigeait l'expédition des affaires, sur la convocation du bourgmestre.

Si la majorité du conseil désirait qu'une réunion eût lieu, le bourgmestre, aussitôt qu'il avait connaissance de ce désir, était tenu de faire la convocation (art. 62).

Le bourgmestre présidait les assemblées, et dirigeait les délibérations. Toutes les propositions étrangères à l'ordre du jour devaient lui être communiquées par écrit au moins deux jours d'avance.

En cas d'absence, de maladie, ou de tout autre empêchement, le bourgmestre était remplacé dans la présidence par l'échevin le plus ancien en rang (art. 61).

L'assemblée prenait ses décisions à la majorité des membres présents; en cas de partage, le bourgmestre avait voix prépondérante (art. 63).

Aucune délibération ne pouvait être prise si la majorité des membres en fonctions n'était présente.

Cependant si l'assemblée avait été convoquée deux fois sans s'être trouvée en nombre, les membres présents après une

troisième convocation pouvaient délibérer, quel que fût leur nombre; mais il fallait que la deuxième et la troisième convocation fissent mention des objets à l'ordre du jour et qu'entre chaque convocation et la réunion il se fût écoulé un espace de 24 heures au moins (art. 64).

CHAPITRE XL

DES DÉLIBÉRATIONS DU COLLÉGE ÉCHEVINAL

Le collége délibérait à la majorité des voix.

Le bourgmestre présidait l'assemblée, et il avait voix prépondérante en cas de partage. Si les membres présents étaient seulement au nombre de deux, et qu'il y eût partage, l'affaire était remise à une autre assemblée. Si la remise ne pouvait avoir lieu, la voix du bourgmestre était encore prépondérante.

En cas de maladie, d'absence ou d'autre empêchement du bourgmestre, ainsi qu'en cas de vacance temporaire, ses fonctions étaient remplies par l'échevin le plus ancien en rang (art. 86).

CHAPITRE XLI

DES FONCTIONS COMMUNALES EN GÉNÉRAL

Les attributions des corps communaux étaient divisées et réparties à peu près comme elles le sont aujourd'hui. Le règlement du 19 janvier 1824 a servi, à cet égard, de modèle à la loi du 30 mars 1836.

Ces attributions étaient de deux sortes, les unes propres à l'administration centrale et déléguées aux corps communaux, les autres propres au pouvoir communal. L'existence de ce dernier pouvoir était explicitement reconnue par la loi fondamentale qui disposait, art 155 : « Les administrations locales « ont la direction pleine et entière, telle qu'elle est déterminée « par les règlements, de leurs intérêts particuliers et domes- « tiques. »

En ce qui concerne le départ entre les fonctions respectives du conseil et du collége, il est à remarquer que le collége exerçait la portion la plus considérable du pouvoir communal. Il avait, aux termes de l'art. 88 du règlement organique, la direction et la surveillance de tout ce qui n'était pas spécialement compris dans les attributions du conseil.

CHAPITRE XLII

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL DE RÉGENCE

Considéré comme agent de l'administration centrale, le conseil donnait son avis sur toutes les pièces qui lui étaient envoyées à cet effet par les chefs des départements ministériels, par le gouverneur, par les États de la province, ou en général par l'autorité supérieure (art. 81).

Il exerçait, de plus, toutes les autres attributions qui lui étaient conférées par une loi ou par un arrêté royal (art. 83).

Les principales attributions dont le conseil était investi en vertu du pouvoir propre dont il avait le dépôt étaient les suivantes :

1° La nomination des commissaires qui devaient représenter la ville aux États de la province (art. 67);

2° Le soin de faire des ordonnances et des règlements locaux.

Ces ordonnances et règlements ne pouvaient être en aucun cas contraires aux lois ou à l'intérêt général.

Le conseil en transmettait des expéditions aux États provinciaux dans les 48 heures après qu'il les avaient arrêtées.

Dans des cas extraordinaires et urgents, quand le moindre retard était de nature à entraîner des dangers ou des inconvénients, le collége échevinal pouvait faire et publier lui-même

des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner sur-le-champ communication au conseil (art. 70).

3° Il délibérait sur le maintien, le changement ou la suppression des impositions communales, ainsi que sur l'établissement d'impositions nouvelles, sur l'achat, la vente, l'échange, l'aliénation ou l'engagement des propriétés et des droits de la ville.

Les décisions qu'il prenait concernant ces objets devaient, avant de recevoir aucune exécution, être soumises à l'avis des États provinciaux et à l'approbation du roi (art. 71).

4° Il arrêtait le budget des recettes et des dépenses de la ville, sauf l'approbation des États provinciaux (art. 75);

5° Il prononçait, sauf approbation des États, sur les procès à entreprendre ou à soutenir par la ville (art. 74);

6° Il arrêtait les conditions de location ou de fermage et de tout autre usage des produits et revenus communaux, ainsi que les conditions des adjudications et fournitures (art. 72);

7° Il pouvait, pour cause de calamités imprévues, faire aux fermiers des propriétés et autres droits de la ville, les remises qu'ils étaient en droit de demander d'après leur contrat ou d'après la loi. Mais lorsqu'il s'agissait de remises réclamées pour motifs d'équité, il fallait l'approbation des États (art. 73);

8° Il nommait :

A. Les membres des administrations des hospices et des établissements de charité. Ces nominations avaient lieu sur la présentation de deux listes doubles de candidats, dressées l'une par l'administration de ces établissements, l'autre par le collége échevinal (art. 68).

B. Les employés de la ville dont la nomination lui était réservée par une disposition expresse. Les autres étaient choisis par le collége échevinal (même article).

9° Il déterminait le nombre, le traitement et le cautionnement des fonctionnaires et employés de la ville (art. 77 et 79).

CHAPITRE XLIII

DES ATTRIBUTIONS DU COLLÉGE ÉCHEVINAL

D'après la constitution de l'an VIII, l'autorité exécutive devait être, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, confiée à un fonctionnaire unique. En 1815 on reconnut que l'action administrative se décompose naturellement en délibération et en exécution, et que, pour délibérer convenablement, il faut être plusieurs. On rétablit en conséquence les députations permanentes et les colléges échevinaux qui avant 1794 étaient préposés à la gestion des intérêts provinciaux et locaux.

Au bourgmestre et aux échevins, agissant collectivement, fut confié le dépôt du pouvoir communal. Le bourgmestre n'avait pas d'autorité propre; il était simplement membre et président du collége échevinal.

Ce collége avait la direction et la surveillance de tout ce qui concernait la police journalière, le maintien des ordonnances, l'administration des finances, édifices et autres propriétés de la ville, et, en général, de tout ce qui n'était pas spécialement attribué au conseil de régence (art. 88).

Parmi les fonctions dont le règlement organique des municipalités urbaines chargeait spécialement les bourgmestre et échevins les plus importantes étaient :

1° Le maintien du bon ordre et de la tranquillité publique,

ce qui leur donnait le droit de disposer de la garde urbaine et celui de requérir l'assistance de la force militaire (art. 91);

2° Le soin de présenter des candidats au roi pour les places de commissaires de police (art. 96);

3° La surveillance du casernement et des logements militaires (art. 92);

4° La surveillance des administrations des pauvres, des établissements publics de charité, des hospices d'orphelins, des monts-de-piété et en général de tous les établissements publics subsidiés par la commune ou par l'État (art. 93 et 94);

5° La vérification périodique de la caisse du receveur de la ville (art. 90);

6° L'ordonnancement des dépenses communales dans les limites tracées par le budget (art. 76 et 89).

Les bourgmestre et échevins avaient, en outre, des fonctions très étendues comme agents de l'administration générale.

Ils devaient donner leur avis sur toutes les affaires qui leur étaient communiquées à cette fin par l'autorité supérieure, et lui fournir tous les renseignements et éclaircissements dont elle avait besoin (art. 97).

Ils étaient tenus pareillement de veiller à l'exécution immédiate des lois et des arrêtés et ordres royaux, lorsque les chefs des départements ministériels, les gouverneurs ou les États provinciaux les chargeaient de cette exécution (art. 98).

Enfin le bourgmestre exerçait certaines attributions spéciales qui lui étaient conférées directement par la loi.

En premier lieu il remplissait les fonctions d'officier de l'état-civil, et il était particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concernait les actes et la tenue des registres. Il pouvait toutefois se faire remplacer par un échevin à son choix (art. 95).

En second lieu il remplissait les fonctions de police judiciaire attribuées par le code d'instruction criminelle aux maires

et à leurs adjoints. Il pouvait également, avec l'approbation du procureur du roi, les déléguer à un échevin ou à un conseiller de régence.

Il exerçait de plus, aux termes de l'arrêté royal du 19 août 1819, la police municipale répressive, attribuée aux maires par l'article 166 du même code. C'est en 1831 seulement que les bourgmestres ont été dépouillés de toute juridiction pénale et réduits à des fonctions purement administratives.

CHAPITRE XLIV

DU CONTROLE DE L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE

On a vu ci-dessus que la mise à exécution des délibérations les plus importantes des administrations urbaines était, à l'instar de ce qui se pratiquait sous le régime municipal de 1789, subordonnée à l'approbation préalable des États provinciaux ou du roi.

Ce contrôle préventif n'était pas le seul. Le règlement organique disposait en effet :

« Art. 99. Dans le cas où les bourgmestre et échevins « reçoivent soit du gouverneur, soit des États, la communi- « cation qu'eux ou le conseil de la ville sont jugés avoir agi « contrairement à quelque loi générale, ou arrêté royal, ou « contre l'intérêt public, ou d'avoir de quelque autre manière « outrepassé leurs pouvoirs, ils sont tenus de surseoir à l'exé- « cution ou de suspendre l'exécution ultérieure de ce qui a « été résolu, en attendant la décision du roi à ce sujet. »

Le roi pouvait donc, en vertu de ce texte, annuler les actes des autorités communales dans trois cas :

1° Lorsqu'elles avaient commis un excès de pouvoir;

2° Lorsqu'elles avaient contrevenu à une loi ou à un arrêté royal;

3° Lorsqu'elles avaient blessé l'intérêt public.

C'est, à peu de chose près, le système de l'art. 87 de la loi de 1836, aux termes duquel le roi peut, par un arrêté motivé, annuler les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général.

CHAPITRE XLV

DE QUELQUES AGENTS DE L'AUTORITÉ COMMUNALE

Les principaux auxiliaires des administrations urbaines étaient, de même qu'aujourd'hui :

1° Le receveur de la ville.

Il était nommé par le conseil (art. 68).

Il devait obéir aux instructions que lui donnait le conseil, sous l'approbation des États provinciaux (art. 78).

Il lui était strictement défendu de faire aucun payement pour le compte de la ville, si ce n'est sur mandats régulièrement ordonnancés et jusqu'à concurrence seulement du montant spécial de chaque article du budget (art. 107).

Le traitement annuel du receveur était fixé par le roi, et il ne lui était dans aucun cas permis d'accepter d'autres émoluments, sous quelque prétexte que ce fût (art. 108).

2° Le secrétaire de la ville.

Ce fonctionnaire était nommé par le roi sur deux listes doubles de candidats présentées, l'une par le conseil de régence, l'autre par le collége échevinal (art. 68).

Il était sous l'autorité immédiate du collége qui lui donnait, sous l'approbation du conseil, les instructions auxquelles il devait se conformer (art. 78).

3° Les commissaires de police.

Ces fonctionnaires demeurèrent ce qu'ils étaient sous le régime précédent, des agents relevant à la fois de l'administration municipale et de l'administration centrale. Ils étaient nommés par le roi sur une liste de candidats présentés par le collége échevinal. Le collége ne pouvait apporter aucun changement à l'organisation des commissariats de police ni au traitement des commissaires, sans l'autorisation expresse du gouvernement (art. 96).

DEUXIÈME DIVISION

DE L'ADMINISTRATION DES COMMUNES RURALES

L'administration des communes rurales était, dans chaque province, organisée par un règlement spécial arrêté par les États sous l'approbation du roi. Ces règlements étaient pris en exécution de l'art. 154 de la loi fondamentale de 1815, ainsi conçu :

« Les administrations rurales des seigneuries, districts ou « villages sont organisées de la manière qui sera trouvée la « plus convenable aux circonstances et aux intérêts locaux et « jugée compatible avec les droits légalement acquis. Les « États provinciaux font faire, à cet égard, et en se confor- « mant à la loi fondamentale, des règlements qu'ils soumettent, « avec leurs observations, à l'approbation du roi. »

Des règlements uniformes furent publiés pour les différentes provinces. Mais le roi se réserva la faculté de modifier, par des arrêtés subséquents, l'administration de l'une ou l'autre commune en particulier.

Les premiers règlements pour le plat pays datent du 3 janvier 1818. Ils furent révisés et rendus définitifs le 23 juillet 1825.

CHAPITRE XLVI

DE LA DIVISION DU PLAT PAYS

Le plat pays était divisé premièrement en districts électoraux et secondement en districts administratifs.

Les districts de la première espèce étaient établis pour l'élection des membres qui représentaient l'ordre des campagnes aux États provinciaux.

A cet effet, les communes rurales de chaque province étaient réparties entre un certain nombre de districts d'élection fournissant chacun un membre aux États.

Le cens requis pour avoir la qualité d'ayant droit de voter, c'est à dire pour concourir à la formation du collége électoral, variait, suivant les provinces, entre 25 et 10 florins. Le cens requis pour être nommé électeur variait entre 150 et 50 florins (loi fond., art. 135, et règlem. du 30 mai 1825, art. 9).

Les districts de la seconde espèce avaient été institués pour la commodité de l'administration.

Après l'évacuation du pays par les Français, en 1814, la division des provinces en arrondissements avait été provisoirement maintenue. Elle fut confirmée par le règlement du 3 janvier 1818 qui établissait dans chaque arrondissement un commissaire royal pour surveiller l'administration des communes rurales du ressort. En 1825 on refondit les règle-

ments du plat pays, et le nom d'arrondissement fut remplacé par celui de district, sans que les circonscriptions fussent néanmoins modifiées.

Ces districts n'avaient, non plus que les districts d'élection, aucune personnalité civile ou politique. C'étaient de simples divisions territoriales destinées à faciliter la surveillance de l'autorité supérieure sur la gestion des magistrats ruraux.

CHAPITRE XLVII

COMPOSITION DU CORPS COMMUNAL

L'administration, dans chaque commune rurale, était formée d'un bourgmestre, de deux assesseurs et d'un conseil communal.

Le conseil communal était composé de sept ou neuf personnes, suivant le chiffre de la populatiou (règlement du 23 juillet 1825 pour la province de Liége, art. 2).

CHAPITRE XLVIII

CONDITIONS D'APTITUDE ET INCOMPATIBILITÉS

Le bourgmestre, les assesseurs et les autres membres de l'administration communale devaient :

a. Être Belges;

b. Avoir 23 ans accomplis;

c. Habiter la commune;

d. Avoir habité la province pendant un an, s'ils y étaient nés ou s'ils avaient épousé des filles de bourgeois de la province, sinon pendant deux ans;

e. Payer en contributions directes à l'État, soit de leur propre chef, soit du chef de leurs parents ou de leurs épouses, le cens requis pour exercer le droit de voter pour l'ordre des campagnes;

f. Avoir satisfait aux obligations relatives à la milice (art. 3).

Les fonctions incompatibles avec la qualité de membre d'une administration rurale étaient les mêmes que dans les communes urbaines. Il faut y joindre celles de commissaire de de district et d'employé ou attaché aux commissariats de district (art. 6).

Comme les sujets propres à remplir les fonctions municipales étaient peu nombreux dans les campagnes, les candidats

ne réunissant pas toutes les conditions requises pouvaient être relevés de leur incapacité. Les dispenses étaient accordées par les États de la province, s'il s'agissait d'une place d'assesseur ou de conseiller communal, et par le roi s'il s'agissait d'un emploi de bourgmestre (art. 10).

CHAPITRE XLIX

DE LA NOMINATION DES MAGISTRATS RURAUX

Les magistrats ruraux n'étaient point électifs comme les magistrats urbains. Leur nomination, à l'exemple de ce qui avait lieu dans les anciens Pays-Bas autrichiens, émanait de l'autorité supérieure.

Le bourgmestre était nommé par le roi, et il était de droit membre du conseil communal.

Les assesseurs étaient choisis dans le sein du conseil communal par le gouverneur de la province.

Enfin les conseillers communaux étaient nommés par les États de la province, sur l'avis de l'administration locale (art. 11).

Le mandat que recevaient ces divers fonctionnaires leur était conféré pour un laps de six années.

Les États provinciaux et le gouverneur avaient le droit de les suspendre, durant six semaines, pour cause d'inconduite ou de négligence. Les États seuls pouvaient les révoquer. Cependant, s'il s'agissait du bourgmestre, ce droit était réservé au roi (art. 18).

En résumé les administrations locales du Plat Pays ne jouissaient que d'une indépendance fort restreinte, puisque l'administration supérieure pouvait les composer et les épurer presque à son gré.

CHAPITRE L

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Les conseils communaux s'assemblaient annuellement, pour vérifier le compte de la commune et pour préparer le budget, aux époques fixées par les États de la province. Ils se réunissaient, en outre, aussi souvent que l'exigeait l'expédition des affaires (art. 22).

Leurs attributions étaient semblables à celles des conseils de régence urbains, sauf les points suivants :

A. Les conseils communaux n'avaient pas qualité pour nommer eux-mêmes les notables qui représentaient l'ordre des campagnes aux États provinciaux. Ils étaient chargés simplement de dresser la liste des ayants droit de voter domiciliés dans la commune et de juger les difficultés qui s'élevaient à ce sujet. L'élection était abandonnée au collége des électeurs du district (art. 44).

B. Toutes les fois qu'il s'agissait de prendre une décision de nature à affecter les intérêts des propriétaires fonciers, on devait consulter un certain nombre de personnes ayant des propriétés foncières dans la commune, habitant la province et prises en dehors du conseil communal. Elles faisaient connaître individuellement leur avis, qui était acté par le secrétaire dans le procès-verbal de la délibération (art. 36).

Cette disposition était une réminiscence de l'usage suivi dans les communes rurales antérieurement à l'invasion française. On a vu, en effet, dans la première partie de cette introduction, que les anciens magistrats ruraux ne pouvaient prendre aucune décision qui fût de nature à grever le budget, sans l'avis préalable d'un conseil élu par les habitants et composé de cinq notables et de deux grands propriétaires fonciers.

CHAPITRE LI

DES ATTRIBUTIONS DU BOURGMESTRE ET DES ASSESSEURS

Le règlement organique du 23 juillet 1825 énumérait en détail les attributions du bourgmestre et des assesseurs (art. 51 à 87).

Ces attributions étaient presque en tous points semblables à celles des colléges échevinaux des villes, sauf la différence importante que voici :

Dans les villes, le collége était collectivement dépositaire de l'autorité municipale, et le bourgmestre n'exerçait aucun pouvoir personnel. Dans les campagnes au contraire, le bourgmestre agissait tantôt seul et tantôt de concert avec les assesseurs. Il agissait de concert avec eux dans toutes les affaires qui présentaient matière à délibération, et seul chaque fois qu'il ne s'agissait que d'une simple mesure d'exécution.

Voici dans quels termes s'exprimait le règlement :

« Art. 82. Dans toutes les affaires et opérations dont le « bourgmestre et les assesseurs sont chargés par ce règlement « ou par quelque disposition particulière, le bourgmestre agit « de concert avec les assesseurs, lorsqu'il ne s'agira pas d'une « simple mesure d'exécution ou de maintenue, mais qu'il y « aura encore matière à délibération quant au mode. Si ce « n'est qu'une simple mesure d'exécution ou de maintenue, il

« a la faculté d'agir *seul* comme bourgmestre et sous sa res-
« ponsabilité; il y est même tenu, si un délai ou un retard
« pouvait entraîner quelque préjudice ou inconvénient; il est
« obligé toutefois de faire aux assesseurs, dans la première
« séance qui suivra, un rapport sommaire des opérations de
« cette espèce. »

CHAPITRE LII

DU CONTROLE DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE

Il y avait dans chaque district du Plat Pays un commissaire délégué par le roi et chargé, sous l'autorité du gouverneur et des États, de surveiller l'exécution des dispositions légales et réglementaires relatives à l'administration des communes rurales (art. 118).

Le roi déterminait les attributions de ces fonctionnaires. C'était par leur entremise que les magistrats ruraux correspondaient avec l'autorité supérieure. C'était également par leur intermédiaire que s'exerçait le contrôle du gouvernement.

Quand le conseil communal, les assesseurs ou le bourgmestre avaient agi contrairement aux dispositions d'une loi ou d'un arrêté, ou contre l'intérêt général, ou qu'ils avaient d'une manière quelconque excédé les bornes de leurs attributions, ils étaient tenus, sur l'avertissement qui leur était donné par les États, par le gouverneur, ou même par le commissaire de district, de suspendre toute mesure d'exécution ultérieure, en attendant la décision du roi, qui seul avait le droit d'annuler leurs actes (art. 89).

Au surplus les décisions prises par les administrations rurales relativement aux affaires d'une importance majeure, étaient, comme dans les villes, soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, avant qu'on pût les mettre à exécution.

CHAPITRE LIII

DU SECRÉTAIRE ET DU RECEVEUR

Chaque commune rurale avait, à l'instar des communes urbaines, un secrétaire et un receveur. Ces fonctions pouvaient être cumulées par la même personne. Il pouvait même y avoir cumul entre la place de bourgmestre et l'emploi de secrétaire, mais dans aucun cas le bourgmestre ne pouvait être en même temps receveur de la commune (art. 92 et 115).

Les secrétaires étaient, en fait, les fonctionnaires les plus importants dans les communes rurales. Aussi le gouvernement s'était-il réservé leur nomination. Le conseil communal et les bourgmestre et assesseurs avaient seulement la faculté de présenter des candidats (art. 92).

Les receveurs étaient nommés par les États provinciaux sur des listes doubles de candidats proposés par les conseils communaux. Leurs attributions étaient semblables à celles des receveurs urbains (art. 104 et suivants).

CHAPITRE LIV

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

A l'époque où les armées françaises évacuèrent la Belgique, la centralisation oppressive fondée par la constitution de l'an VIII, était depuis longtemps l'objet d'une réprobation unanime. Le pays, épuisé d'hommes et d'argent, et gémissant sous l'arbitraire intolérable des bureaux ministériels, demandait à se reposer de nouveau sous l'égide protectrice de ses anciennes libertés municipales et provinciales.

Le régime administratif du royaume des Pays-Bas se ressentit de ces aspirations trop peu clairvoyantes. On essaya de renouer, autant que le permettait une interruption de vingt années, la chaîne des traditions rompues. Les vieux États provinciaux reparurent avec leur division surannée en noblesse et tiers état, et dans le but de combler le vide qu'avait laissé la disparition de l'ordre du clergé, on créa deux représentations distinctes pour les villes et pour les communes rurales. L'uniformité introduite dans l'administration des communes par les lois républicaines fut condamnée comme une importation étrangère, et l'on s'efforça de ressusciter l'ancienne constitution municipale avec sa variété et ses bigarrures. On alla même jusqu'à restaurer, dans quelques provinces de la Hollande, les anciennes administrations seigneuriales.

Du milieu de ces élans aveugles et presque puérils vers un passé auquel la révolution avait porté un coup mortel, se dégagea un principe excellent, l'attribution aux communes du droit d'administrer librement leurs intérêts propres par des mandataires de leur choix. L'article 155 de la loi fondamentale, qui consacrait cette attribution en termes explicites, contenait en germe le rétablissement de cet antique pouvoir municipal qui avait fleuri pendant des siècles dans nos provinces, que l'assemblée constituante avait défini dans ses admirables décrets, et que le législateur de l'an VIII avait méconnu et foulé aux pieds.

Mais ce principe fécond ne reçut dans la réalité qu'une application imparfaite et peu sincère. Le roi des Pays-Bas était trop jaloux d'inspirer et de diriger lui-même toutes les parties de l'administration publique pour tolérer l'existence d'un pouvoir communal qui fut véritablement indépendant de son autorité.

Il se fit attribuer par les articles 153 et 154 de la loi fondamentale la faculté de régler seul, et à l'exclusion des Chambres législatives, le régime intérieur des communes et leurs rapports avec le gouvernement central.

Les dispositions réglementaires qu'il leur octroya quelques années plus tard furent calculées de manière à lui ménager la décision en dernier ressort de toutes les affaires communales de quelque importance. En s'attribuant le droit de nommer et de révoquer à son gré les bourgmestres et les secrétaires dans les campagnes, il retint sous sa dépendance absolue toutes les communes rurales, c'est à dire l'immense majorité des communes du royaume. Les villes jouissaient, à la vérité, d'une représentation à peu près libre. Mais le système électif y était corrompu dans sa source par l'institution des colléges électoraux et l'élection à deux degrés. Ce système, joint à la perpétuité des fonctions des administrateurs urbains, qui demeuraient en charge toute leur vie, aurait eu pour résultat infaillible, s'il se fût prolongé, de concentrer l'administration

des villes dans une espèce de patriciat bourgeois, sur lequel l'élément populaire aurait été sans action et qui n'aurait porté aucun ombrage au gouvernement.

Quoi qu'il en soit de ces lacunes et de ces imperfections, il n'est pas à méconnaître que le système municipal des Pays-Bas réalisa un progrès immense sur les errements du régime impérial. Le règlement du 19 janvier 1824 contenait en germe toute notre organisation communale actuelle. Il a suffi au législateur de 1836 de mettre ce règlement en harmonie avec le plan formulé en 1789 par l'assemblée constituante, d'établir partout le principe de l'élection directe, et de constituer l'administration des communes rurales sur le même pied que celle des communes urbaines, pour doter la Belgique d'un régime municipal que lui envient tous les pays voisins et qui a été jusqu'ici la meilleure sauvegarde des libertés publiques.

———

QUATRIÈME PARTIE

PÉRIODE BELGE

TITRE I

NATURE ET ÉTENDUE DU POUVOIR COMMUNAL

CHAPITRE LX

NOTION DE LA COMMUNE

Des groupes de population se sont formés à une époque fort ancienne, sur les différents points du territoire national. Le mouvement du commerce et de l'industrie a fait naître et grandir les villes. Les besoins de l'agriculture ont créé les villages et les bourgs. Des intérêts communs se sont établis, à la faveur des relations de voisinage, entre les habitants de chaque localité, et, pour sauvegarder ces intérêts communs ils ont organisé des associations qui ont pris le nom de communes.

La commune peut donc être définie : une société de citoyens unis par des relations locales.

En analysant cette définition, empruntée à la loi du 10 juin 1793, section 1, art. 2, on remarque que les éléments essentiels de toute commune sont : un territoire déterminé, des personnes qui l'habitent, et des intérêts qui leur sont communs.

Le territoire communal doit être assez restreint pour qu'il

s'établisse entre les habitants des relations de voisinage, qui sont la cause et le principe de leur association. La forme et l'étendue de ce territoire varient suivant les accidents du terrain et les circonstances géographiques.

Les limites des diverses circonscriptions territoriales ne peuvent être fixées que par le législateur, parce que cette opération intéresse l'État tout entier au point de vue politique, administratif et judiciaire.

Cette règle était écrite dans la constitution de l'an III. Elle fut mise en oubli par la suite. Le gouvernement consulaire et impérial prit texte de la loi du 8 pluviose an IX, qui l'autorisait à former les arrondissements de justice de paix, pour s'attribuer le droit de prononcer les réunions et les séparations de communes.

Le gouvernement hollandais suivit cet exemple. La loi fondamentale de 1815, art. 3, réservait au pouvoir législatif le droit de modifier les limites des provinces, mais ne parlait pas des communes. La jurisprudence en a conclu que les délimitations de communes opérées par le pouvoir exécutif, dans l'intervalle de 1815 à 1830, sont légales et doivent être respectées (cass. 31 déc. 1849).

On est revenu, de nos jours, à la règle que consacrait la constitution de l'an III. Le gouvernement ne peut plus, sans le concours des Chambres législatives, créer des communes nouvelles ou changer les limites des communes existantes. La constitution de 1831, article 3, porte :

« Les limites de l'État, des provinces et des communes ne « peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi. »

Pour être membre d'une commune il suffit d'habiter son territoire. Aucune autre condition n'est requise. L'association communale ayant sa raison d'être dans la communauté d'intérêts qui dérive de la communauté de résidence, embrasse nécessairement tous les individus qui résident dans une même localité. Le droit de bourgeoisie locale s'acquiert donc aujourd'hui par la simple résidence. Il n'est plus nécessaire que l'on

soit, comme anciennement, affilié à l'une ou l'autre des corporations établies sur le territoire communal.

Ce n'est pas à dire néanmoins que la simple résidence dans une commune confère la jouissance immédiate de toutes les prérogatives attachées à la qualité de membre actif de l'association communale. La jouissance de ces prérogatives peut être subordonnée à l'accomplissement préalable de certaines conditions déterminées par la loi ou par les règlements locaux. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, le droit de voter dans les élections communales n'est accordé qu'à ceux qui ont eu leur domicile réel dans la commune au moins depuis le 1er janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection (loi comm. art. 7).

L'agglomération d'un certain nombre de citoyens sur un même point du territoire et les relations de voisinage qui en sont la conséquence, leur créent des intérêts communs, parmi lesquels les nécessités d'une bonne police occupent le premier rang, et qui les obligent à se constituer en association. Cette association n'est autre chose que la commune.

Le cercle des intérêts communaux était fort étendu autrefois. Il l'est moins aujourd'hui parce que l'État s'est attribué la direction de toutes les branches d'administration qui ont paru susceptibles d'être organisées d'une manière uniforme dans toute l'étendue du territoire national. Néanmoins ces intérêts ont encore une importance assez grande pour qu'on ait cru devoir investir les officiers chargés de les administrer d'un pouvoir analogue aux grands pouvoirs publics qui président aux destinées de la nation.

Ce pouvoir constitue le pouvoir communal, dont nous examinerons ci-après la nature et l'étendue.

CHAPITRE LIV

DE L'EXISTENCE DU POUVOIR COMMUNAL

La liberté des individus est forcément restreinte par le milieu social dans lequel ils vivent, et ils sont soumis à la direction de l'État, organe et régulateur des intérêts communs. Mais l'action de l'État est limitée par son objet même. Il ne peut enchaîner les manifestations de l'activité humaine qu'autant que cela est nécessaire pour réaliser son but, qui est de fournir à tous ses membres les conditions extérieures de leur développement physique et moral. Le domaine des intérêts purement individuels échappe donc à sa réglementation. C'est qu'en effet l'homme est un être libre et responsable, et qu'il est le meilleur appréciateur de ce qui convient à l'accomplissement de sa destinée, en d'autres termes de ses intérêts privés ou individuels. Il a le droit d'en disposer comme il l'entend, en dehors de l'impulsion du gouvernement.

Ce principe est l'âme de nos institutions constitutionnelles. Elles ont tracé autour de chaque individu un cercle de garanties que les pouvoirs publics ne peuvent jamais franchir et qui constituent les droits naturels de l'homme.

Le même principe protége les aggrégations locales d'individus qui composent les communes. Chacune de ces aggrégations a ses intérêts propres, qui ne se confondent pas avec les

intérêts généraux de l'État et dont la direction exclusive lui appartient légitimement.

Au droit qu'ont les communes de se régir elles-mêmes, doit s'unir inséparablement la force nécessaire pour commander l'obéissance aux personnes qui habitent leur territoire. Chaque commune possède donc en elle-même tous les éléments d'un pouvoir analogue aux grands pouvoirs de l'État. C'est le pouvoir communal.

Dans un État qui fonde sa constitution sur le respect et l'inviolabilité des droits privés, le pouvoir communal existe, et doit nécessairement exister, comme pouvoir distinct et indépendant du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

On peut même affirmer que ce pouvoir est le plus ancien de tous, celui qui a servi de base à l'établissement des autres. L'organisation des communes a, en effet, précédé celle de l'État, et il est certain que chaque commune a senti, dès l'instant de sa formation, la nécessité de régler les intérêts communs à tous ses membres et d'établir une police locale. Les magistrats qui ont été institués dans ce but se sont trouvés les dépositaires du pouvoir communal, à une époque où le pouvoir central n'avait encore qu'une organisation rudimentaire et imparfaite.

Nous avons eu l'occasion de dire, dans notre introduction historique, que les magistrats communaux du moyen âge cumulaient presque toutes les attributions de la puissance publique. Ils administraient leurs communes, y rendaient la justice, et souvent même ils exerçaient le droit de paix et de guerre. Aujourd'hui les communes sont dépouillées de leurs attributions politiques et judiciaires. Elles n'ont plus que l'administration proprement dite, et encore n'y participent-elles que dans une mesure assez restreinte.

Néanmoins, pour tout ce qui concerne les intérêts purement locaux, elles conservent leur autonomie et leur indépendance, et elles agissent en vertu d'un pouvoir qui leur est propre.

Cette vérité a été contestée par un jurisconsulte éminent. On lit dans un réquisitoire prononcé, le 16 juin 1841, devant la cour de cassation par M. l'avocat-général Decuyper le passage suivant, qui ne tend à rien moins qu'à faire du pouvoir communal une simple ramification du pouvoir exécutif.

« L'administration communale et provinciale n'est point un « pouvoir dans l'État, comme on proposait de le déclarer « dans le projet de constitution : c'est tout bonnement une « branche d'administration publique, une émanation locale « du pouvoir administratif; c'est l'administration de l'État « concentrée dans certaines limites territoriales, dans un « intérêt exclusivement communal ou provincial (Pasicrisie « de 1841, p. 190). » Cette opinion, qui semble inspirée par les doctrines des publicistes français, ne s'accorde pas avec les principes constitutionnels qui nous régissent. Il suffira, pour démontrer que le pouvoir communal était, dans la pensée du Congrès national, plus et autre chose qu'une émanation locale du pouvoir administratif, d'analyser brièvement les changements successifs qu'a subis la rédaction du titre III de la constitution.

Un projet de constitution avait été élaboré par une commission désignée par le gouvernement provisoire. La section centrale du Congrès, à laquelle ce projet fut soumis, proposa de diviser le titre troisième de la manière suivante :

Titre III. *Des pouvoirs.*

Chap. a. *Pouvoir législatif.*

Chap. b. *Pouvoir exécutif.*

Chap. c. *Pouvoir judiciaire.*

Chap. d. *Pouvoir provincial et communal.*

Les différentes sections du Congrès adoptèrent provisoirement ce plan, tout en se réservant la faculté de le modifier par la suite, si elles le trouvaient défectueux. (Rapport fait par M. Charles de Brouckere, dans la séance du 9 décembre 1830. — Huyttens, tom. IV, pag. 58.)

Lors de la rédaction définitive, l'expression *pouvoir provincial et communal* a disparu du texte de la constitution.

Mais cette suppression a eu pour but de modifier dans un sens plus pratique et plus commode l'intitulé des différents titres de notre loi fondamentale, et non de consacrer d'autres principes que ceux de la commission. C'est ce que démontre explicitement le rapport présenté par M. Raikem dans la séance du 23 décembre 1830, rapport où on lit ce qui suit :

« En discutant le titre : *Des Pouvoirs*, la section centrale « a vu qu'elle ne pouvait suivre la subdivision qu'elle n'avait « adoptée que provisoirement. Le pouvoir législatif ne réside « pas uniquement dans les Chambres. Le chef de l'État n'est « pas borné à l'exercice du pouvoir exécutif; il participe au « pouvoir législatif. On a donc cru devoir suivre une divi- « sion moins abstraite et indiquer les intitutions elles-mêmes « plutôt que leur objet.

« Le titre III sera subdivisé de la manière suivante :

« Chapitre I[er]. *Des Chambres.*

« Section I[re]. *De la Chambre des représentants.*

« Section II. *Du Sénat.*

« Chapitre II. *Du chef de l'État.*

« Appendice. *Des ministres.*

« Chapitre III. *Du pouvoir judiciaire.*

« Chapitre IV. *Des institutions provinciales et commu- « nales.* »

Les termes de ce rapport sont clairs. A l'expression *pouvoir* exécutif on a substitué celle-ci : *Du chef de l'État.* Aux mots *pouvoir provincial et communal* on a substitué l'expression *institutions provinciales et communales.* Mais les auteurs de ces changements n'ont voulu supprimer ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir provincial, ni le pouvoir communal.

On lit dans un autre passage du même rapport : « Le « projet qui vous est présenté a rétabli l'existence des trois « pouvoirs. Et la section centrale a cru qu'en outre il était « utile de reconnaître l'existence d'un quatrième pouvoir : *le « pouvoir provincial et communal.* »

En présence d'un commentaire aussi précis et aussi clair,

le doute n'est pas permis. Il a été dans l'intention du congrès de consacrer l'existence du pouvoir communal comme pouvoir distinct et indépendant des grands pouvoirs publics qui veillent aux intérêts généraux de la nation, et cette volonté se trouve exprimée dans la rubrique du titre III combinée avec l'art. 31 de la constitution.

Le pouvoir communal existe donc dans son autonomie et son indépendance, et il a pour mission de régir les intérêts qui sont exclusivement bornés au territoire des communes, et qui peuvent se ramener presque tous à deux catégories, le maintien de la police et l'administration des biens communs.

Le pouvoir communal est doublement limité.

En premier lieu, les dépositaires de ce pouvoir sont tenus de respecter les droits des citoyens, droits qui sont écrits dans la constitution et dans les lois, et qui servent de barrière inviolable au domaine des intérêts individuels.

En second lieu, l'ordre public exige qu'ils soient assujettis, dans leur administration, au contrôle des grands pouvoir de l'État.

Les communes ne sauraient, en effet, prétendre à une indépendance absolue, sans tenir compte de ce qui se passe autour d'elles. Elles existent à la fois comme associations locales et comme fractions de la grande unité nationale. Elles sont donc soumises à deux régimes distincts, à celui qu'elles se donnent elles-mêmes et à celui qu'elles reçoivent de l'autorité supérieure.

Ainsi, dans toutes les matières où l'intérêt local se lie étroitement à l'intérêt public, les communes doivent obéir à la direction de l'État.

Dans tout ce qui regarde, au contraire, les intérêts exclusivement locaux, leur indépendance doit être pleine et entière.

Cette indépendance est une des forces vitales du gouvernement représentatif, parce qu'il est de l'essence de cette forme de gouvernement qu'un grand nombre de citoyens soient appelés à concourir à l'exercice de la souveraineté.

TITRE II

COMPOSITION ET FONCTION DU CORPS COMMUNAL

De ce que les communes ont le droit de régir elles-mêmes leurs intérêts propres, il suit que le pouvoir communal doit être exercé par des mandataires de leur choix et non par des délégués du gouvernement. Le pouvoir communal émane de la commune, de même que les pouvoirs publics émanent de la nation.

Ce principe, qui est de l'essence du régime constitutionnel représentatif, a été jadis méconnu par le gouvernement consulaire et impérial. L'administration centrale s'était arrogé le droit de disposer des moindres intérêts municipaux par l'intermédiaire de ses délégués, les préfets et les maires. On sait les résultats qu'a produits cet état de choses anormal : les intérêts des communes ont été sacrifiés aux vues politiques du chef de l'État ; leurs biens ont été vendus pour alimenter les caisses militaires, et, comme l'a dit un ingénieux écrivain, plusieurs communes se trouvaient en 1814 aussi complétement spoliées que les émigrés, quoi qu'on ne pût pas les accuser d'avoir quitté le territoire. (Fiévée, Lettres sur le projet d'organ. municip. Paris, 1821, p. 4.)

La constitution qui nous régit a rendu le retour de semblables excès à jamais impossible, en restituant aux com-

munes le droit de choisir elles-mêmes leurs administrateurs. Elle dispose, art. 108, que les lois qui règlent les institutions communales, doivent consacrer l'application du principe de l'élection directe, sauf les exceptions que le législateur peut établir à l'égard des chefs des administrations locales.

Nous verrons, dans les chapitres suivants, de quelle manière ce principe a été appliqué à la formation des autorités auxquelles est confié le dépôt du pouvoir communal.

CHAPITRE LVII

COMPOSITION ET FORMATION DU CONSEIL COMMUNAL

§ 1. *Composition.*

Le conseil communal, y compris le bourgmestre et les échevins, est composé de sept membres dans les communes au dessous de mille habitants;

De 9	dans celles de	1,000	à	3,000;
De 11	—	3,000	à	10,000;
De 13	—	10,000	à	15,000;
De 15	—	15,000	à	20,000;
De 17	—	20,000	à	25,000;
De 19	—	25,000	à	30,000;
De 21	—	30,000	à	35,000;
De 23	—	35,000	à	40,000;
De 25	—	40,000	à	50,000;
De 27	—	50,000	à	60,000;
De 29	—	60,000	à	70,000;
De 31	—	70,000	et au dessus.	

Le conseil, lorsque le bourgmestre est nommé hors de son sein, n'en reste pas moins composé du nombre de membres déterminé ci-dessus (loi comm., art. 4, loi du 30 juin 1842).

Chaque conseiller représente l'universalité des membres de

la commune, et non telle ou telle classe ou tel ou tel groupe d'habitants.

Néanmoins, dans les communes composées de plusieurs sections ou hameaux détachés, la députation permanente du conseil provincial peut fixer, d'après la population, le nombre de conseillers à élire parmi les éligibles de chacune de ces subdivisions. Mais, dans ce cas, la loi, pour ne pas rompre l'unité de la commune, veut que tous les électeurs concourent ensemble à l'élection (art. 5).

§ 2. *Des éligibles.*

Pour être éligible aux fonctions de conseiller communal, il faut, aux termes de la loi du 31 mars 1848 :

1° Être belge par la naissance ou par la naturalisation;

2° Être âgé de vingt-cinq ans accomplis;

3° Avoir son domicile réel dans la commune, au moins depuis le 1er janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection. Cependant dans les communes ayant moins de mille habitants, un tiers des membres du conseil peut être pris parmi les habitants domiciliés dans une autre commune. Cette exception se justifie par la difficulté que l'on rencontre à trouver des sujets capables dans les petites localités.

La même loi exclut du sein des conseils communaux les condamnés à des peines afflictives ou infamantes, ceux qui sont en état de faillite déclarée ou d'interdiction judiciaire, ou qui ont fait cession de leurs biens, aussi longtemps qu'ils n'ont pas payé intégralement leurs créanciers; les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance ou attentat aux mœurs; et les individus notoirement connus comme tenant maison de débauche et de prostitution.

§ 3. *Incompatibilités.*

Les fonctionnaires dont l'emploi est incompatible avec le mandat de conseiller communal sont :

1° Les fonctionnaires appelés à contrôler les actes des administrations municipales, savoir les gouverneurs provinciaux, les membres des députations permanentes, les greffiers provinciaux, les commissaires de district et leurs employés. Cette exclusion est fondée sur le principe qu'aucun citoyen ne peut exercer ni concourir à l'exercice d'une autorité chargée de la surveillance médiate ou immédiate des fonctions qu'il exerce dans une autre qualité (loi du 24 vendém. an III, art. 1er);

2° Les militaires et employés militaires appartenant à l'armée de ligne, en activité de service ou en disponibilité. Cette exclusion se justifie par cette considération qu'ils sont dans la dépendance presque absolue de l'administration centrale ;

3° Les personnes qui reçoivent de la commune un traitement ou un subside, par le motif qu'elles sont dans la dépendance de l'administration communale ;

4° Les commissaires et agents de police et de la force publique. Cette exclusion est basée sur des raisons de convenance.

Les titulaires de ces divers emplois ne sont pas incapables d'être élus conseillers communaux. Mais ils doivent, dans les dix jours qui suivent leur élection, opter entre leur nouveau mandat et les fonctions qu'ils remplissaient auparavant (loi du 24 vendém. an III, titre IV, art 5).

§ 4. *Des électeurs communaux.*

Les conseillers communaux sont élus directement par le collége électoral, qui lui-même représente l'universalité des habitants de la commune.

Pour être électeur communal il faut, d'après l'art. 7 de la loi du 30 mars 1836 :

1° Être Belge par la naissance ou par la naturalisation. La petite naturalisation suffit;

2° Être majeur de vingt et un ans;

3° Avoir son domicile réel dans la commune au moins depuis le 1er janvier de l'année où se fait l'élection;

4° Verser au trésor de l'État, en contributions directes, patentes comprises, le cens électoral fixé d'après les bases suivantes :

Dans les communes au dessous :

De 2,000	habitants. .	15 francs.
De 2,000 à 5,000	» . .	20 »
De 5,000 à 10,000	» . .	30 »
De 10,000 à 15,000	» . .	40 »
De 15,000 et au delà	» . .	42,32 »

Par une anomalie des plus bizarres les centimes additionnels perçus au profit des communes, non plus que les centimes attribués à la province, n'entrent point en compte dans le calcul du cens électoral. Le texte de la loi n'admet que les contributions versées au trésor de l'État.

En règle générale l'électeur doit posséder personnellement les bases du cens. Néanmoins la loi autorise des délégations de contributions dans les cas suivants :

1° Les contributions payées par la femme sont comptées au mari pour parfaire son cens électoral, et celles qui sont payées par les enfants mineurs sont comptées à leur père;

2° La veuve, qui paie le cens requis, peut le déléguer à celui

de ses fils, ou, à défaut de fils, à celui de ses gendres qu'elle désigne, pourvu qu'il réunisse les autres qualités requises pour être électeur ;

3° La loi permet, en outre, que le tiers de la contribution foncière d'un domaine rural donné en location soit compté au fermier, sans diminution des droits du propriétaire.

Elle dispose enfin que dans les communes où il n'y a pas vingt-cinq électeurs payant le cens requis, ce nombre sera complété par les habitants les plus imposés (art. 8).

§ 5. *De la confection des listes électorales.*

La liste des électeurs communaux est permanente, mais elle est soumise à des révisions périodiques. Dans l'intervalle des révisions toutes les personnes inscrites sur la liste ont un droit acquis à prendre part aux élections. (Loi comm., art. 11.)

La révision a lieu annuellement, du 1er au 15 avril, par les soins du collége échevinal.

Cette liste est d'abord formée sur les rôles du receveur des contributions *payées dans la commune*. Mais on la complète au moyen des indications fournies par les personnes qui payent le cens requis dans d'autres communes, car toutes les contributions versées au trésor de l'État entrent dans le calcul du cens électoral, quelle que soit la localité où elles sont acquittées.

Si la liste contient des inscriptions indues ou des omissions, le soin de rectifier ces erreurs rentre dans les attributions du conseil communal (art. 15).

Les décisions qu'il porte sur cet objet sont, non pas des actes d'administration, mais de véritables jugements qui statuent sur l'étendue des droits politiques des citoyens.

Le conseil ne peut donc pas statuer d'office. Il doit être, au préalable, saisi par les réclamations des intéressés.

Lorsqu'il s'agit d'une omission ou d'une radiation indue, la

réclamation ne peut émaner que de la personne dont le nom a été omis ou effacé.

Il en est autrement quand le collége échevinal a porté sur la liste le nom d'une personne qui ne doit pas y figurer. La loi a créé, pour ce cas, une véritable action populaire. Elle permet à tout habitant de la commune jouissant des droits civils et politiques de réclamer contre la formation de la liste (art. 15).

Les jugements par lesquels le conseil communal statue sur la capacité des électeurs sont irrévocables, en ce sens qu'ils ne peuvent pas être réformés par le conseil de qui ils émanent, mais ils sont susceptibles d'appel. La loi autorise la partie qui se croit lésée à se pourvoir devant la députation permanente du conseil provincial (art. 17).

Nous répéterons ici l'observation que nous avons faite plus haut. Quelque vicieuses que soient les décisions portées en première instance par les conseils communaux, il n'est pas permis à l'autorité provinciale d'en connaître d'office, pas plus qu'il n'est permis à une cour d'appel de s'ingérer d'office dans l'appréciation d'un jugement prononcé par un tribunal civil. La députation permanente n'est saisie que lorsqu'il existe une réclamation régulièrement formée.

Les réclamations se font par requêtes adressées à la députation.

La députation statue par décision motivée endéans le délai de dix jours à dater de la réception de la requête, et la décision est immédiatement notifiée aux parties intéressées. Elle l'est également à l'autorité communale, pour qu'il soit procédé, s'il y a lieu, aux rectifications nécessaires (art. 17).

Enfin le recours en cassation est ouvert contre les décisions de la députation permanente du conseil provincial. La cour de cassation procède sommairement, et toutes affaires cessantes, avec exemption des frais de timbre, d'enregistrement et d'amende. Si la cassation est prononcée, l'affaire est renvoyée à une autre députation provinciale (art. 18).

Il est à remarquer que les administrations communales n'ont pas qualité pour se pourvoir en cassation contre les arrêtés par lesquels la députation permanente réforme leurs décisions. Car il est de principe qu'on ne peut, dans une instance, être à la fois juge et partie. (Cass., 26 juillet 1838.)

§ 6. *De la réunion des électeurs.*

La commune étant, dans la sphère de ses attributions, investie d'un pouvoir propre et indépendant, les électeurs communaux ont la faculté de se réunir sans attendre l'impulsion du gouvernement. La réunion ordinaire des électeurs, à l'effet de procéder au remplacement des conseillers sortants, a lieu, dit la loi, de plein droit, de trois en trois ans, le dernier mardi d'octobre, à dix heures du matin. (Loi commun., art. 20.)

Si, dans l'intervalle, des places deviennent vacantes, le corps électoral peut être convoqué extraordinairement, soit par le conseil communal, soit par le gouvernement.

Quand il y a plus de six cents électeurs, la loi veut, pour rendre la votation plus facile, que le collége électoral soit divisé en plusieurs sections. Mais chaque section concourt directement à la nomination de tous les conseillers, et ainsi l'unité communale ne subit aucune atteinte (art. 22).

La présidence des divers bureaux électoraux est confiée au bourgmestre et aux échevins, à défaut d'échevins aux conseillers communaux, et à défaut de conseillers aux personnes que désigne à cet effet le président du bureau principal parmi les électeurs qui ne sont pas fonctionnaires amovibles (art. 24). Les opérations électorales s'accomplissent ainsi à l'abri de l'influence du gouvernement.

La marche de ces opérations est réglée jusque dans les

détails les plus minutieux par les art. 26 à 44 de la loi communale, ainsi conçus :

« Art. 26, Le président du collége ou de la section a seul « la police de l'assemblée; les électeurs du collége y sont « seuls admis sur l'exhibition de leurs lettres de convocation, « ou d'un billet d'entrée délivré par le président du collége ou « de la section; en cas de réclamation, le bureau décide. Ils « ne peuvent s'y présenter en armes.

« Nulle force armée ne peut être placée, sans la réquisition « du président, dans la salle des séances ni aux abords du « lieu où se tient l'assemblée.

« Les autorités civiles et les commandants militaires sont « tenus d'obéir à ses réquisitions. »

L'exclusion de la force armée a pour objet d'empêcher qu'on exerce une pression sur les électeurs. Elle ne doit donc pas être interprétée dans un sens trop absolu. La loi ne serait pas violée si, par exemple, l'autorité locale plaçait un garde-champêtre ou un agent de police à la porte de la salle où se fait l'élection.

« Art. 27. La liste officielle des électeurs du collége ou de « de la section sera affichée dans la salle de la réunion.

« Le paragraphe premier de l'art. 26, les articles 27, 29, « 32, 34, 37, 40 et 44 de la présente loi, et les articles 111, « 112 et 113 du Code pénal, seront affichés à la porte de « chaque salle, en gros caractères.

« A l'ouverture de la séance, le secrétaire, ou l'un des « scrutateurs, donne lecture à haute voix des articles 111, « 112 et 113 du Code pénal, et des articles 30 à 44 de la « présente loi, dont un exemplaire demeure déposé sur le « bureau.

« Le bureau prononce provisoirement sur les opérations du « collége ou de la section. Toutes les réclamations seront « insérées au procès-verbal, ainsi que la décision motivée du « bureau.

« Lorsqu'il y a dissentiment entre divers bureaux sur la

« même question, le bureau principal décide provisoirement.

« Les pièces et bulletins relatifs aux réclamations sont « parafés par les membres du bureau, ainsi que par le récla- « mant, et sont annexés au procès-verbal. »

La juridiction que la loi attribue au bureau est bornée aux opérations mêmes qui constituent l'élection, savoir : à la composition du bureau, à la formation et à la tenue des listes, à la validité des bulletins et des suffrages, à la supputation des votes. Mais il excéderait ses pouvoirs s'il s'ingérait dans l'appréciation de la capacité des électeurs inscrits sur la liste ou munis d'une décision de la députation provinciale. Il pourrait cependant, par une décision prise séance tenante, écarter du scrutin les individus qui, sans avoir été rayés de la liste, seraient tombés dans l'un ou l'autre des cas d'indignité énumérés à l'art. 12, puisque la loi déclare expressément qu'ils ne peuvent ni être électeurs *ni en exercer les droits*.

Les décisions prises par le bureau n'ont qu'un caractère provisoire. Le soin de prononcer définitivement sur la validité des opérations électorales est attribué par l'art. 46 à la députation provinciale.

« Art. 28. Le président informe l'assemblée du nombre « des conseillers à élire, et des noms des conseillers à rem- « placer.

« Art. 29. Nul ne pourra être admis à voter, s'il n'est « inscrit sur la liste officielle affichée dans la salle; toutefois, « le bureau sera tenu d'admettre ceux qui se présenteraient « munis d'une décision rendue sur appel par la députation « permanente du conseil provincial. »

Le bureau ne doit pas, ne peut même pas admettre au vote celui qui se présenterait muni d'une décision émanée du collége échevinal ou du conseil communal, parce qu'une semblable décision, susceptible d'être annulée sur appel, ne constitue pas un titre définitif et irrévocable.

En revanche, le bureau *doit* admettre les électeurs munis d'une décision de la députation provinciale, pourvu que cette

décision soit régulière en la forme. M. Bivort, dans son commentaire sur la loi communale, art. 29, enseigne le contraire. Le bureau, dit-il, ne doit pas agir en aveugle, et il est de son devoir d'examiner si la décision qu'on lui présente est rendue par *l'autorité compétente;* et conséquemment si, à l'époque où cette autorité l'a prononcée, elle avait le droit de le faire.

. Cette opinion est erronée. Les jugements que prononce la députation permanente en matière électorale, en les supposant même entachés d'excès de pouvoir ou d'incompétence, deviennent irrévocables lorsqu'ils n'ont pas été annulés dans les délais légaux par la cour de cassation. Le bureau électoral ne pourrait les déclarer non avenus sans méconnaître l'autorité de la chose jugée et sans commettre lui-même un grave excès de pouvoir.

« Art. 30. L'appel nominal est fait par ordre alphabé-« tique.

« Chaque électeur, après avoir été appelé, remet son bul-« letin écrit et fermé au président, qui le dépose dans une « boîte à deux serrures, dont les clefs sont remises, l'une au « président et l'autre au plus âgé des scrutateurs.

« Le président refusera de recevoir les bulletins qui ne sont « pas écrits sur papier blanc et non colorié; en cas de con-« testation, le bureau en décidera. »

Les contestations qui s'élèvent sur la validité d'un bulletin doivent être vidées au moment même où ce bulletin est présenté, afin que l'électeur puisse en préparer un autre qui soit régulier.

« Art. 31. La table, placée devant le président et les scru-« tateurs, sera disposée de telle sorte que les électeurs puissent « circuler à l'entour, ou du moins y avoir accès pendant le « dépouillement du scrutin.

« Art. 32. Le nom de chaque votant sera inscrit sur deux « listes, l'une tenue par l'un des scrutateurs et l'autre par le « secrétaire; ces listes seront signées par le président du « bureau, le scrutateur et le secrétaire. »

La formation de ces listes a pour but de constater le nombre des personnes qui ont pris part au vote et de faciliter la vérification dont il s'agit à l'art. 34.

Si ces deux listes ne sont point d'accord, il n'y a pas lieu de rectifier les irrégularités dont l'une ou l'autre est nécessairement entachée, attendu qu'elles ont toutes les deux un caractère authentique. Mais cette circonstance doit être prise en considération, lorsqu'il s'agit d'apprécier, conformément à l'article 34, si la différence entre le nombre des votants et le nombre des bulletins est de nature à rendre la majorité douteuse.

« Art. 33. Il sera fait un réappel des électeurs qui n'étaient « pas présents; le réappel terminé, le président demandera à « l'assemblée s'il y a des électeurs présents qui n'ont pas voté; « ceux qui se présenteront immédiatement seront admis à « voter.

« Ces opérations achevées, le scrutin sera déclaré fermé. »

Il arrive souvent que la salle soit entièrement vide lorsque tous les électeurs ont été appelés une première fois. On peut, dans ce cas, se dispenser de la formalité du réappel, formalité qui serait sans but et sans utilité. Mais le procès-verbal de l'élection doit indiquer le motif pour lequel la loi n'a pas été littéralement suivie.

« Art. 34. Le nombre des bulletins sera vérifié avant le « dépouillement; s'il est plus grand ou moindre que celui « votants, il en sera fait mention au procès-verbal.

« Après le dépouillement général, si la différence rend la « majorité douteuse au premier tour de scrutin, le bureau « principal fait procéder à un scrutin de ballottage à l'égard « de ceux dont l'élection est incertaine. Si ce doute existe lors « d'un scrutin de ballottage, la députation permanente du « conseil provincial décide.

« Art. 35. Lors du dépouillement, un des scrutateurs prend « successivement chaque bulletin, le déplie, le remet au pré- « sident, qui en fait la lecture à haute voix, et le passe à un

« autre scrutateur. Le résultat de chaque scrutin est immé-
« diatement rendu public.

« Art. 36. Dans les colléges divisés en plusieurs sections, « le dépouillement du scrutin se fait dans chaque section. Le « résultat en est arrêté, signé et proclamé par chaque « bureau. Il est immédiatement porté, par les membres du « bureau de chaque section, au bureau principal, qui fait, « en présence de l'assemblée, le recensement général des « votes.

« Art. 37. Sont nuls les bulletins qui ne contiennent « aucun suffrage valable, ceux dans lesquels le votant se fait « connaître, ainsi que ceux qui ne sont pas écrits à la « main. »

Aux termes de cet article, les bulletins nuls sont :

1° Ceux qui ne contiennent aucun suffrage valable, ce qui doit s'entendre des bulletins blancs et des bulletins qui ne désignent pas les candidats d'une manière suffisamment claire et précise;

2° Ceux dans lesquels le votant *se fait connaître*. D'après une instruction ministérielle du 4 novembre 1848, reproduite dans le commentaire de M. Bivort sur la loi communale, art. 38, le sens des mots *se faire connaître* ne doit pas être restreint au seul cas où le signe que contient le bulletin indique le nom propre du votant. Cette interprétation restrictive rendrait, en effet, illusoires toutes les précautions prises par le législateur pour garantir la liberté du vote, ce grand et salutaire principe de nos lois électorales.

Chaque fois qu'il est manifeste que les signes apposés à l'intérieur ont pour but et peuvent avoir pour effet de faire connaître le votant, il y a violation du secret du vote et partant de l'art. 37.

Cette règle a été appliquée en plusieurs occasions. C'est ainsi qu'en 1845 une députation provinciale a déclaré irrégulière et annulé une élection où sur 42 bulletins déposés dans l'urne, il s'en trouvait 32 portant les nos 1 à 32 inclusivement.

3° Ceux qui ne sont pas écrits à la main, c'est à dire les bulletins imprimés ou lithographiés. Mais la loi n'exige pas que l'électeur écrive son bulletin de sa propre main; il peut le faire écrire par un tiers.

« Art. 38. Les bulletins nuls n'entrent point en compte « pour déterminer la majorité absolue ou relative. »

De cet article combiné avec le précédent, il résulte que les bulletins blancs doivent être considérés comme nuls et non avenus et qu'il ne faut pas les porter en compte lorsqu'il s'agit de calculer le nombre des votants et celui des voix nécessaires pour parfaire la majorité.

« Art. 39. Sont valides les bulletins contenant plus ou « moins de noms qu'il n'est prescrit; les derniers noms for- « mant l'excédant ne comptent pas.

« Art. 40. Sont nuls tous les suffrages qui ne portent pas « une désignation suffisante : le bureau en décide comme dans « tous les autres cas, sauf recours à la députation permanente « du conseil provincial. »

On entend par suffrage l'inscription sur un bulletin du nom de chaque candidat. Un bulletin peut donc contenir plusieurs suffrages, et la nullité d'un ou de quelques-uns de ces suffrages n'entraîne pas nécessairement la nullité du bulletin. Cependant lorsqu'un bulletin ne contient qu'un nom, et que ce suffrage ne porte qu'une désignation insuffisante, le bulletin lui-même est nul, aux termes de l'art. 37, et n'entre pas en ligne de compte dans le calcul de la majorité absolue ou relative.

« Art. 41. Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il ne « réunit plus de la moitié des voix. »

Il suffit d'une demi-voix pour faire une majorité, lorsque le nombre des votants est impair. S'il y a, par exemple, 51 bulletins dans l'urne, la moitié est de 25 1/2 et la majorité de 26.

« Art. 42. Si tous les conseillers à élire dans le collége « n'ont pas été nommés au premier tour de scrutin, le bureau

« principal fait une liste des personnes qui ont obtenu le plus « de voix.

« Cette liste contient deux fois autant de noms qu'il y a « encore de conseillers à élire. Les suffrages ne peuvent être « donnés qu'à ces candidats.

« La nomination a lieu à la pluralité des votes.

« S'il y a parité de votes, le plus âgé est préféré.

« Art. 43. Le procès-verbal de l'élection, rédigé et signé, « séance tenante, par les membres du bureau principal; les « procès-verbaux des sections, ainsi que les listes des votants, « signées comme il est prescrit par l'art. 32, et les listes des « électeurs, sont adressés, dans le délai de huitaine, à la « députation permanente du conseil provincial; un double du « procès-verbal, rédigé et signé par le bureau principal, sera « déposé au secrétariat de la commune, où chacun pourra en « prendre inspection.

« Art. 44. Après le dépouillement, les bulletins qui n'au- « ront pas donné lieu à contestation seront brûlés en présence « de l'assemblée. »

Les bulletins annulés d'office par le bureau doivent être brûlés comme les autres. On conserve ceux-là seulement qui ont donné lieu à contestation.

§ 7. *Du contrôle exercé par la députation permanente sur les opérations électorales.*

Quand les élections sont terminées, le soin de vérifier si elles ont été accomplies régulièrement rentre dans les attributions de l'autorité provinciale.

Cette matière est réglée par les art. 45 et 46, qui donnent lieu à plusieurs observations.

« Art. 45. Toute réclamation contre l'élection devra, à « peine de déchéance, être formée dans les dix jours de la « date du procès-verbal.

« Elle sera remise par écrit, soit au greffier du conseil « provincial, soit au bourgmestre, à charge par ce dernier de « la transmettre dans les trois jours à la députation provin- « ciale.

« Le fonctionnaire qui reçoit la réclamation est tenu d'en « donner récépissé.

« Il est défendu d'antidater ce récépissé, à peine d'un « emprisonnement d'un mois à deux ans, et d'interdiction des « droits de vote et d'éligibilité pendant deux ans au moins et « cinq ans au plus. »

Les dix jours *de* la date du procès-verbal signifient les dix jours *qui suivent* la date du procès-verbal. Si, par exemple, l'élection a eu lieu le 20 octobre, la réclamation pourra être utilement déposée le 30 octobre entre les mains du fonctionnaire compétent.

Ce fonctionnaire est tenu d'en donner récépissé. Une circulaire ministérielle a en outre prescrit, par mesure d'ordre, aux greffiers provinciaux et aux bourgmestres de tenir un registre dans lequel ils annotent la date à laquelle les réclamations ont été remises (circulaire du 25 avril 1836).

« Art. 46. La députation permanente du conseil provincial « peut, dans les trente jours à dater de l'élection, soit sur « réclamation, soit d'office, annuler par arrêté motivé l'élec- « tion pour irrégularité grave. Passé ce délai, l'élection est « réputée valide.

« En cas de réclamation de la part des intéressés, ou « d'opposition de la part du gouverneur, la députation est « tenue de prononcer dans le même délai de trente jours.

« Le gouverneur peut, dans les huit jours qui suivront « celui de la décision, prendre son recours auprès du roi, « qui statuera dans le délai de quinzaine à dater du pour- « voi.

« L'arrêté royal, ou, s'il n'y a point eu pourvoi, la déci- « sion de la députation permanente, sera immédiatement « notifié par les soins du gouverneur au conseil communal

« intéressé qui, en cas d'annulation, convoquera les électeurs, « endéans les quinze jours, à l'effet de procéder à de nou- « velles élections. »

Ce texte prévoit deux cas différents, qu'il ne faut pas confondre.

Ou bien la validité des opérations électorales n'est mise en question par personne. Dans ce cas, on doit présumer qu'elles ne sont entachées d'aucune fraude, d'aucune irrégularité, et cette présomption reçoit la consécration légale par cela seul que la députation permanente laisse écouler un laps de trente jours sans les annuler. Son silence équivaut à une approbation expresse. Passé ce délai, dit la loi, l'élection est réputée valide.

Ou bien la régularité de l'élection est contestée, soit par des particuliers, soit par le gouverneur. Dans ce cas, la députation doit délibérer et prendre une décision expresse, qui a tous les caractères d'un jugement. Elle est tenue, dit la loi, de se prononcer dans le même délai de trente jours. Mais ici le délai n'est que comminatoire, car il faut que la députation ait le temps de vérifier les faits et, au besoin, de faire une enquête administrative. Elle peut donc, si les circonstances l'exigent, ne prendre, endéans le délai de trente jours fixé par la loi, qu'une décision simplement préparatoire ou interlocutoire, et retarder la sentence définitive jusqu'à ce qu'elle ait obtenu les éclaircissements dont elle a besoin pour juger en pleine connaissance de cause.

La mission de l'autorité provinciale en cette matière consiste à examiner si les formalités prescrites par la loi ont été suivies et si aucune fraude n'a été commise. Elle doit également s'assurer que les personnes élues réunissent toutes les conditions d'éligibilité. Mais elle ne peut remettre en question la capacité des électeurs qui ont pris part au vote. La raison en est que les listes électorales sont permanentes, sauf révision annuelle dans les formes et avec les garanties que la loi détermine. En décidant après coup que tel ou tel électeur

n'avait pas la capacité requise pour voter, la députation provinciale porterait une atteinte grave à ce principe et envahirait une attribution judiciaire qu'elle ne peut exercer qu'avec le concours du conseil communal et sous le contrôle de la cour de cassation.

Elle n'a pas mission non plus de prononcer sur les questions d'incompatibilité, quand l'incompatibilité provient des fonctions qu'exercent les élus, car ceux-ci ont jusqu'à la prestation de serment, la faculté d'opter entre le mandat de conseiller et les fonctions incompatibles.

Il en est autrement quand l'incompatibilité provient de la parenté ou d'alliance. Dans ce cas, la députation est appelée à faire l'application de l'art. 51 de la loi communale en vérifiant quel est de plusieurs parents ou alliés élus au même tour de scrutin celui qui a obtenu le plus de voix.

Les décisions que prennent les députations permanentes en ce qui concerne la régularité des élections communales, sont susceptibles d'un recours au roi; mais ce recours ne peut être exercé que par le gouverneur de la province.

§ 8. *Installation des conseillers.*

Les conseillers élus lors du renouvellement triennal entrent en fonctions le 1er janvier, ou, pour parler plus exactement, dans la séance qui suit immédiatement le 1er janvier, et leurs fonctions expirent le 31 décembre de la sixième année qui suit leur élection. La durée de leur mandat subit néanmoins une prolongation extraordinaire dans le cas où les pouvoirs de leurs successeurs n'ont pas été vérifiés avant cette dernière époque (art. 58 et 60).

Ceux qui sont élus dans une élection extraordinaire prennent séance aussitôt que leur élection a été validée (art. 60).

Il appartient au conseil communal de vérifier les pouvoirs des nouveaux élus. Mais, à la différence de ce qui a lieu pour

les chambres législatives et pour les conseils provinciaux, il n'a pas le droit de juger les contestations qui s'élèvent à ce sujet. La députation permanente est seule appréciatrice de la régularité des élections communales (art. 46 et 58).

Avant d'entrer en fonctions, les conseillers prêtent, entre les mains du bourgmestre ou de l'échevin qui le remplace, et en séance publique, le serment suivant :

« Je jure fidélité au roi, obéissance à la constitution et aux « lois du peuple belge. »

La loi communale de 1836 voulait qu'avant la prestation de serment, le président rappelât que le décret d'exclusion à perpétuité des membres de la famille d'Orange-Nassau, de tout pouvoir en Belgique, fait partie de la constitution. Mais cette formalité a été abrogée par la loi du 1er juillet 1860.

§ 9. *Durée des fonctions de conseiller.*

Le mandat des conseillers communaux leur est conféré pour un laps de temps de six années (loi comm. art. 54). Aucune autorité ne peut, avant l'expiration de ce terme, les révoquer de leurs fonctions, attendu qu'ils sont les dépositaires immédiats d'un pouvoir indépendant.

Le renouvellement des conseils communaux a lieu par moitié tous les trois ans, le dernier mardi d'octobre. Ces renouvellements partiels ont eu lieu successivement en 1851, en 1854, en 1857 et en 1860.

Le conseiller qui vient à perdre l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité requises par la loi, qui cesse, par exemple, d'être Belge, ou qui transporte son domicile dans une autre commune, cesse immédiatement de faire partie du conseil (art. 57).

Celui qui veut se démettre de sa charge doit adresser par écrit sa démission au conseil. Le conseil est souverain appréciateur de la question de savoir s'il convient d'accepter cette

démission. Il est de règle, en effet, que l'acceptation d'une charge publique crée à charge de l'acceptant l'obligation de la remplir jusqu'au bout.

Si les démissionnaires cessaient sur-le-champ l'exercice de leurs fonctions, l'administration des communes pourrait se trouver, pendant un temps plus ou moins long, dans un état de desorganisation et d'abandon. Pour prévenir cet inconvénient grave, la loi a disposé que les démissionnaires restent en fonctions jusqu'à ce que les pouvoirs de leurs successeurs aient été vérifiés (art. 58).

Il en est de même des conseillers sortants lors du renouvellement triennal (même article).

La durée maximum du mandat de conseiller n'est donc pas invariablement fixée à six années. Elle peut se prolonger au delà de ce terme si des circonstances imprévues, par exemple, un retard apporté aux élections qui doivent avoir lieu tous les trois ans, le dernier mardi d'octobre, empêchent la députation provinciale de valider le mandat des nouveaux élus avant le 1er janvier. Néanmoins cette prolongation de mandat devrait cesser si le conseiller appelé à en profiter venait à perdre l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité requises par la loi (art. 58).

Observation. — Les dispositions de la loi du 19 mai 1867 et de l'arrêté royal du même jour, relatifs aux fraudes en matière électorale, sont applicables aux élections communales. Il sera utile de les consulter à l'effet de compléter et, au besoin, de rectifier ce que nous avons dit aux §§ 5 et 6 du présent chapitre au sujet de la confection des listes électorales et de la réunion des électeurs.

CHAPITRE LVIII.

COMPOSITION ET FORMATION DU COLLÉGE ÉCHEVINAL.

La mission du conseil communal consiste à délibérer sur les intérêts de ses administrés. Le soin d'exécuter ses décisions appartient à un *collége,* organisé à l'instar des anciens *magistrats* ou *lois locales.*

Le collége est formé d'un bourgmestre et de deux ou plusieurs échevins. Les communes peuplées de moins de 20,000 habitants ont deux échevins. Les autres en ont quatre. La commune de Bruxelles seule a cinq échevins (loi comm., art. 3, — loi du 6 juin 1856).

Les colléges échevinaux sont, à la fois, les organes du pouvoir communal et les agents du gouvernement central. Ce caractère mixte se reflète dans les règles qui président à leur formation. Leur mandat leur est conféré à la fois par le collége des électeurs et par le roi.

Les échevins sont nommés par le roi. Mais il ne peut les choisir que dans le sein du conseil. Cette règle est absolue. Car la constitution porte, art. 108, que les lois qui organisent les administrations communales doivent consacrer le principe de l'élection directe, sauf une exception possible en ce qui regarde les chefs de ces administrations (loi comm., art. 2).

Quant au mode de nomination des bourgmestres, il a varié plusieurs fois depuis 1830.

D'après la loi du 30 mars 1836 le bourgmestre devait être, comme les échevins, nommé par le roi dans le sein du conseil.

L'expérience ayant appris que dans certaines communes où fermentent les passions politiques et les haines privées, il convient que le chef de l'administration soit à l'abri des influences locales et ne relève que du gouvernement, la loi du 30 juin 1842 permit au roi de nommer à son gré le bourgmestre, soit dans le sein du conseil, soit parmi les électeurs âgés de vingt-cinq ans accomplis.

Cette disposition donna lieu à des abus. Le gouvernement nomma plusieurs fois des bourgmestres qui rappelaient par leurs façons d'agir les maires du régime français et qui n'avaient pas les sympathies des habitants.

Enfin la loi du 1er mars 1848 a su concilier les exigences administratives avec le principe de l'autonomie communale. Elle porte que le roi peut nommer le bourgmestre hors le sein du conseil parmi les électeurs âgés de vingt-cinq ans accomplis, à condition que l'acte de nomination soit précédé de l'avis conforme de la députation permanente.

Le bourgmestre, lorsqu'il est nommé hors du conseil, n'a que voix consultative au conseil. Mais il a voix délibérative dans le collége, qui est simplement un agent d'exécution (loi du 30 juin 1842).

Les membres du collége échevinal sont nommés pour un terme de six ans. Ils ont le droit de demeurer en fonctions jusqu'à l'expiration de ce laps de temps, car il est de principe en administration, que le titulaire d'une charge temporaire ne peut être révoqué avant que la durée de son mandat ne soit achevée.

Mais cette règle n'est pas absolue. Elle est soumise à un correctif fondé sur les rapports de subordination hiérarchique qui existent entre le gouvernement et les colléges échevinaux, en tant qu'ils agissent pour l'exécution des lois et des règlements généraux.

Déjà la constitution de 1791 permettait au roi de destituer

les maires des communes. Mais ceux-ci avaient la faculté d'appeler de leur destitution à l'assemblée nationale.

Ce système, qui transportait sans nécessité l'administration dans le sein du corps législatif fut modifié. La constitution de l'an III abolit le droit d'appel; mais, pour ne pas laisser les officiers municipaux sans garantie, elle exigea que les arrêtés de destitution fussent motivés.

Aujourd'hui le roi peut, aux termes de la loi du 30 juin 1842, suspendre ou révoquer le bourgmestre pour inconduite notoire ou négligence grave. Mais la loi veut que ce fonctionnaire soit préalablement entendu, c'est à dire admis à se justifier. La durée de la suspension est de trois mois au plus.

Le gouverneur peut, de son côté, sur l'avis conforme et motivé de la députation provinciale, suspendre ou révoquer les échevins pour les mêmes motifs.

L'échevin suspendu ou révoqué peut-il appeler au roi de la décision du gouverneur?

Cette question, sur laquelle la loi est muette, doit être résolue négativement, par la raison que le roi n'a en Belgique d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois (const., art. 78).

Nous avons dit que le bourgmestre et les échevins sont nommés pour un terme de six ans. Mais la durée de leur mandat s'abrége ou se prolonge dans les circonstances que nous allons indiquer.

En premier lieu ils perdent leur qualité, si dans l'intervalle ils cessent de faire partie du conseil. Cette règle est une conséquence de l'article 108 de la constitution, qui recommande au législateur d'appliquer le principe de l'élection directe aux institutions communales (loi comm., art. 35).

Il en résulte que l'échevin qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité requises pour faire partie du conseil, doit abandonner immédiatement ses fonctions d'échevin, attendu qu'il a cessé d'être conseiller (art. 55, combiné avec l'art. 57).

En second lieu le bourgmestre ou les échevins sortants lors

du renouvellement triennal, ou les démissionnaires, sont tenus de rester en fonctions jusqu'à ce que les pouvoirs de leurs successeurs aient été vérifiés (art. 58).

Cette disposition a donné lieu à des difficultés. On s'es demandé si le membre du collége échevinal, soumis à réélection lors du renouvellement triennal du conseil, peut encore exercer, après sa réélection vérifiée et sa réinstallation comme conseiller, ses fonctions d'échevin jusqu'à ce que le roi ait disposé de sa place par nomination nouvelle.

Nous préciserons les faits auxquels la difficulté se rattache.

Un conseiller élu lors du renouvellement triennal d'octobre 1851, et nommé à la même époque échevin, est entré au collége en même temps qu'au conseil, c'est à dire le 1er janvier 1852. Cet échevin s'est trouvé nécessairement soumis à réélection le 27 octobre 1857, et son mandat de conseiller a dû expirer le 31 décembre de la même année. Mais on le suppose réélu et réinstallé comme conseiller, après nouvelle prestation de serment, dans la première séance de l'année 1858.

L'auteur d'un article publié dans la *Belgique judiciaire*, tome XVI, page 17, demande si dans ces circonstances il aura conservé ses fonctions d'échevin seulement jusqu'au 31 décembre, ou s'il a pu les exercer jusqu'à l'installation des élus du 27 octobre, ou enfin s'il est resté de plein droit, sans renouvellement aucun de ses pouvoirs, en fonctions jusqu'au jour où le roi lui a donné un successeur.

De ces trois solutions il en est une que notre auteur écarte tout d'abord :

« Les fonctions d'échevin, dit-il, ne peuvent être exercées « que par un membre du conseil. Du 31 décembre jusqu'à sa « réinstallation avec prestation de serment, comme conseiller « réélu au 27 octobre, la personne dont s'agit n'a plus eu la « qualité de conseiller; elle n'a donc pu, dans cet intervalle, « exercer les fonctions de membre du collége (art. 55 de la loi « communale). La question se réduit ainsi à savoir si elle

« peut reprendre, même à titre provisoire, les fonctions
« d'échevin du jour de sa réinstallation jusqu'au moment de
« la nomination qui complète le collége, ou si, pendant cet
« intervalle, le collége doit s'adjoindre le membre du conseil
« le premier dans l'ordre du tableau, conformément à l'ar-
« ticle 107 de la loi communale. »

Cette manière de voir nous semble erronée. Des trois solutions indiquées dans les lignes que nous venons de transcrire, celle qu'on écarte tout d'abord est précisément la seule qui s'accorde non seulement avec l'esprit, mais encore avec le texte explicite et formel de la loi.

Cela est facile à démontrer. L'échevin qu'on suppose réélu le 27 octobre, n'a pas, comme on le prétend à tort, cessé d'être conseiller dans l'intervalle du 31 décembre à sa réinstallation avec prestation de serment, puisque la loi communale dispose, art. 58, que les membres du corps communal restent en fonctions jusqu'à ce que les pouvoirs de leurs successeurs aient été vérifiés. Il continue l'exercice de son mandat électif jusqu'à l'installation de son successeur, et comme ce successeur n'est autre que lui-même, il est clair qu'il n'a point perdu un seul instant sa qualité de conseiller. Dès lors rien ne s'oppose à ce qu'il continue l'exercice de ses fonctions d'échevin, jusqu'à ce que le roi ait disposé de sa place par nomination nouvelle.

La difficulté se trouve ainsi tranchée de la manière la plus simple, et il devient inutile de discuter la valeur de la solution mise en avant par l'auteur de l'article que nous critiquons.

TITRE III

DES DÉLIBÉRATIONS DU CORPS COMMUNAL

—

CHAPITRE LIX

DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL

Les réunions du conseil ne sont pas périodiques, mais il s'assemble toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions (loi comm., art. 62).

L'initiative des convocations appartient au collége échevinal (même article).

Le législateur a craint que le collége, dans le but d'administrer avec plus d'indépendance, ne mette un trop long intervalle entre les convocations et ne laisse en souffrance des intérêts majeurs. Il a disposé, en prévision de ce cas, que sur la demande d'un tiers des membres en fonctions, le collége des bourgmestre et échevins est tenu de convoquer le conseil aux jour et heure indiqués (art. 62).

Mais il y a abus et excès de pouvoir lorsqu'un conseil communal règle d'avance les époques auxquelles il s'assemblera périodiquement. La délibération qu'il prend à ce sujet rend

illusoire le droit d'initiative qui appartient au collége, et doit être annulée par l'autorité supérieure comme étant contraire à la loi.

— Le conseil n'est légalement constitué et ne peut prendre de résolution que si la majorité de ses membres en fonctions est présente.

— Mais, comme il ne faut pas que l'administration de la commune soit paralysée par l'inertie ou la mauvaise volonté de quelques-uns de ses mandataires, la loi dispose que si l'assemblée a été convoquée deux fois, sans s'être trouvée en nombre compétent, elle pourra, après une nouvelle et dernière convocation, délibérer, quel que soit le nombre des membres présents, sur les objets mis pour la troisième fois à l'ordre du jour (loi comm., art. 64).

— Les résolutions sont prises à la majorité absolue des membres présents. Les voix de ceux qui s'abstiennent comptent dans le calcul de cette majorité (art. 65).

En cas de partage, la proposition est rejetée; la voix du président n'est pas prépondérante (même article).

— Les séances des conseils communaux sont publiques, à l'instar des délibérations des Chambres législatives et des conseils provinciaux. Ce principe est une des bases du régime représentatif. Mais on ne l'a appliqué aux communes que dans des limites restreintes, à cause des inconvénients graves auxquels il donnerait lieu dans les petites localités. Les questions qui se débattent dans le sein des conseils communaux intéressent les électeurs d'une façon si personnelle et si directe, que la publicité absolue aurait pour effet, dans mainte circonstance, d'étouffer la liberté des votes ou d'engager les conseillers à flatter les passions du dehors plutôt qu'à s'éclairer sur les affaires soumises à leur examen.

C'est pourquoi la constitution se borne à recommander le principe de la publicité dans les limites que le législateur trouvera bon de fixer (art. 108).

D'après le système consacré par la loi communale de 1836,

la publicité des séances est tantôt obligatoire, tantôt interdite, tantôt facultative.

Elle est obligatoire quand les délibérations ont pour objet :

1° Les budgets, à l'exception du chapitre des traitements, et les comptes;

2° Le principe de toute dépense qui ne peut être couverte par les revenus de l'année ou le solde en caisse de la commune, ainsi que les moyens d'y faire face;

3° La création d'établissements d'utilité publique;

4° L'ouverture des emprunts;

5° L'aliénation totale ou partielle des biens ou droits immobiliers de la commune, les échanges et transactions relatives à ces biens ou droits, les baux emphytéotiques, les constitutions d'hypothèques, les partages des biens indivis;

6° La démolition des édifices publics ou des monuments anciens.

Quand l'un ou l'autre de ces objets est mis en discussion, la publicité est de droit. Toutefois le conseil peut, à la majorité des deux tiers des membres présents, décider, par des considérations d'ordre public, et à cause d'inconvénients graves, que la séance ne sera point publique.

La publicité est absolument interdite dans tous les cas où il s'agit de questions de personnes.

Dans tous les autres cas elle est facultative. Elle aura lieu, porte le texte de la loi, article 71, lorsqu'elle sera demandée par les deux tiers des membres présents à la séance. C'est dire clairement que le conseil n'a pas le droit de déclarer d'avance, dans son règlement d'ordre et de service intérieur, que ses séances seront publiques. La publicité doit être ordonnée chaque fois par une décision spéciale.

Les habitants de la commune ont quelquefois un intérêt très grand à connaître le résultat des délibérations, même secrètes, du conseil. Le principe de la publicité sainement compris exige que les procès-verbaux qui en contiennent le résumé soient soumis, sinon immédiatement,

du moins au bout d'un certain temps, à l'inspection des intéressés.

La loi communale renferme à cet égard la disposition suivante :

« Art. 69. Il ne pourra être refusé à aucun des habitants
« de la commune, ni au fonctionnaire délégué à cet effet par
« le gouverneur ou la députation permanente du conseil pro-
« vincial, communication, sans déplacement, des délibéra-
« tions du conseil communal.

« Le conseil pourra néanmoins décider que les résolutions
« prises à huis clos seront tenues secrètes pendant un temps
« déterminé. »

— Les délibérations des conseils communaux sont précédées d'une information, c'est à dire d'une enquête, toutes les fois que le gouvernement juge à propos de prescrire cette mesure ou lorsqu'elle est ordonnée par les règlements. Nous citerons comme exemple la loi du 19 juillet 1832 aux termes de laquelle les péages que les communes se proposent d'établir sur une route vicinale ou sur un pont ne doivent être autorisés qu'ensuite d'une information dans les communes environnantes.

— Les conseillers communaux ont le droit, lorsqu'ils délibèrent, d'exprimer leur opinion sur les actes de l'administration et de les critiquer. Mais la liberté de discussion ne doit pas dégénérer en abus et n'exclut pas la répression des actes et des paroles qui présentent un caractère délictueux.

Les conseillers ne jouissent donc pas de l'immunité que l'article 45 de la constitution accorde aux membres des chambres législatives Ils peuvent être poursuivis et punis à raison des calomnies et autres délits qu'ils commettraient soit pendant les séances du conseil, soit même dans les actes administratifs émanés de ce corps. Une jurisprudence constante déclare que la répression de ces délits ne peut, sous aucun rapport, être considérée comme une atteinte au principe de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs (cass. 5 septembre 1856).

CHAPITRE LX

DES DÉLIBÉRATIONS DU COLLÉGE ÉCHEVINAL

Le collége des bourgmestre et échevins étant chargé des soins d'une administration journalière, doit avoir des réunions périodiques. L'article 89 de la loi communale porte qu'il s'assemble aux jours et heures fixés par le règlement.

Le règlement dont il est ici question est arrêté, non par le conseil, mais pas le collége lui-même. Ce corps a, comme toute assemblée délibérante, le droit de régler l'ordre et l'époque de ses travaux.

Cela résulte, au surplus, du rapport de la section centrale. On y voit que l'article 89 de la loi communale correspond à l'article 86 du règlement des villes, du 19 janvier 1824, lequel portait : « Les bourgmestre et échevins font un règlement « d'ordre pour leurs assemblées, etc. »

Le collége se réunit, en outre, aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires (loi comm., art. 89).

Ces réunions ont lieu sur la convocation du bourgmestre ou de l'échevin qui le remplace dans ses fonctions de président du collége.

Le bourgmestre est de droit président du collége en sa qualité de chef de l'administration communale.

Et il a toujours voix délibérative, quand même il a été nommé en dehors du conseil (loi du 30 juin 1842).

Le collége ne peut délibérer si plus de la moitié de ses membres ne sont présents (loi comm. art. 89).

Les résolutions sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, le collége remet l'affaire à une autre séance, à moins qu'il ne préfère appeler un membre du conseil, d'après l'ordre d'inscription au tableau. Si cependant la majorité du collége a, préalablement à la discussion, reconnu l'urgence, la voix du président est décisive (*ibid*).

TITRE IV

DES ATTRIBUTIONS COMMUNALES

CHAPITRE LXI

NOTIONS GÉNÉRALES

Le corps communal a la direction pleine et entière des intérêts exclusivement communaux. Cet ordre d'attributions lui appartient en vertu du pouvoir propre dont il est dépositaire et ne peut lui être enlevé par aucun acte de la puissance législative ou exécutive.

Rien n'empêche qu'en outre les représentants des communes soient chargés par la loi ou par le gouvernement de fonctions étrangères à celles qui leur sont propres.

Et c'est ce qui a lieu en effet.

La loi du 14 décembre 1789 porte, art. 49 : « Les corps « municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir ; « les unes propres au pouvoir municipal ; les autres propres « à l'administration générale de l'État, et déléguées par elles « aux municipalités. »

Cette distinction, reproduite en termes exprès dans le règlement des villes du 19 janvier 1824, art. 83, et dans le règlement du plat pays du 23 juillet 1829, art. 80, se retrouve à chaque pas dans les dispositions de la loi communale actuelle, bien qu'elle n'y soit nulle part énoncée en termes généraux.

Les fonctions propres au pouvoir communal sont :

1° De régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés;

2° De régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs;

3° De diriger et de faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté;

4° D'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composee,

5° De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics (décret du 14 déc. 1789, art. 50).

Dans tout ce qui concerne ces fonctions vraiment municipales, le départ entre les attributions du conseil et celles du collége est réglé comme suit :

Le conseil, organe direct de la volonté de la commune, prononce sur toutes les affaires qui offrent matière à délibération.

Le collége n'est qu'un agent d'exécution chargé de donner suite aux résolutions arrêtées par le conseil.

Néanmoins, l'initiative lui appartient dans les matières d'administration journalière qui sont spécialement rangées dans ses attributions par un texte de loi.

Les fonctions qui sont propres à l'administration générale de l'État et auxquelles les corps communaux participent en vertu d'une délégation de la loi ou du gouvernement, sont

très nombreuses et ne sauraient, à cause de leur variété, faire l'objet d'une classification méthodique.

Il est nécessaire de distinguer, quant à ces fonctions, la mission du conseil communal de celle du collége des bourgmestre et échevins.

Le collége étant chargé, aux termes de l'art. 90, n° 1, de la loi communale, de l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale, est tenu de remplir toutes les fonctions que le roi ou l'autorité provinciale jugent à propos de lui déléguer.

Il en a été de même, en ce qui concerne les conseils communaux, jusqu'en 1830.

Le roi des Pays-Bas, qui s'était attribué le pouvoir de régler l'organisation intérieure des communes, s'était réservé aussi la faculté de définir et de modifier les attributions des conseils de régence. Le règlement du 19 janvier 1824, après avoir énuméré les principales fonctions de ces assemblées, disposait, art. 83 : « Le conseil exerce de plus toutes autres attributions « qui lui seront conférées par une loi ou un *arrêté royal.* »

Mais aujourd'hui le roi ne jouit plus d'une prérogative aussi étendue. La constitution reconnaît l'indépendance et l'autonomie du pouvoir municipal, et dispose, art. 108, que les institutions communales sont réglées par des *lois.* C'est donc au législateur seul qu'il appartient de fixer la nature et l'étendue des attributions qu'exerce le corps représentatif de la commune.

Le roi et la députation permanente peuvent, sans doute, inviter le conseil communal à délibérer, à donner un avis, voire même à prendre une décision sur les affaires qu'ils lui soumettent, par la raison que les différents pouvoirs publics se doivent une aide et une assistance mutuelle. C'est là ce qu'exprime la loi communale lorsqu'elle dit, art. 75, que le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal et qu'il *délibère* sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

Mais il y aurait excès de pouvoir s'ils prétendaient lui imposer, par voie d'autorité, l'obligation de réglementer des matières de police ou d'administration, soit générale, soit locale.

CHAPITRE LXII

FONCTIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Le conseil communal peut être envisagé sous un triple point de vue : comme dépositaire du pouvoir communal, comme représentant des intérêts civils de la commune, comme auxiliaire et agent du gouvernement.

— Le conseil communal est en premier lieu un corps politique ayant un caractère représentatif. Il est censé représenter l'universalité des membres de la commune, et ses résolutions constituent l'expression de leur volonté collective.

Il possède donc la plénitude de la puissance communale, et, à ce titre, il exerce toutes les attributions qui ne sont pas expressément dévolues par la loi au collége échevinal ou au bourgmestre.

Parmi les actes qu'il fait comme organe du *pouvoir* communal, nous citerons spécialement les suivants :

Il fixe les péages et les droits de passage à établir dans la commune (loi comm., art. 76, n° 2).

Il prononce sur l'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et sur les règlements y relatifs (même art., n° 5).

Il prononce sur le changement du mode de jouissance des biens communaux (même art., n° 6).

Il fixe la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales; il ordonne l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression (même art., n° 7).

Il répartit la jouissance des pâturages, affouages et fruits communaux et règle les conditions à imposer aux parties prenantes (art. 77, n° 2).

Il fait les règlements relatifs au parcours et à la vaine pâture (même art., n° 4).

Il fait les règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi que des droits de pesage, mesurage et jaugeage (même art., n° 5).

Il ordonne la reconnaissance et l'ouverture des chemins et des sentiers vicinaux (même art., n° 6).

Il règle le budget des dépenses communales et arrête les moyens d'y pourvoir (même art., n° 8).

Il reçoit le compte annuel des recettes et des dépenses communales (même art., n° 9).

Il fait les règlements organiques des administrations des monts-de-piété (même art., n° 10).

Il fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale (art. 78).

Il nomme les fonctionnaires et les employés au service de la commune (art. 84).

Cette énumération n'est point limitative. Le conseil étant chargé de régler tout ce qui est d'intérêt communal, peut valablement délibérer sur toutes les matières où les intérêts de ses administrés sont engagés à un titre quelconque, et ses résolutions sont exécutoires, comme tous les actes émanés de la puissance publique, sauf le droit d'intervention et de contrôle qu'exerce l'administration supérieure dans les limites tracées par la loi.

— Le conseil communal est, en second lieu, le représentant légal de la commune envisagée comme personne civile, c'est

à dire l'administrateur de ses intérêts patrimoniaux. Il délibère, en cette qualité, sur les acquisitions, aliénations, emprunts, constitutions d'hypothèque, baux, acceptations de donations et legs, adjudications de fournitures, procès à intenter ou à soutenir, et en général sur tous les actes juridiques qui intéressent collectivement les habitants de la commune.

Il est le mandataire civil, non seulement de l'universalité de la commune, mais encore de chacune des sections dont elle est formée.

Cependant lorsqu'il s'agit d'une contestation judiciaire entre une section de commune et la commune entière, ou entre deux sections de la même commune, chaque section doit être représentée par une commission de notables que désigne la députation provinciale (loi comm., art. 149).

— Il participe, enfin, dans les limites fixées par la loi, à différentes branches de l'administration générale du royaume.

Le législateur a fait appel à ses lumières dans toutes les matières d'intérêt mixte qui ne peuvent être réglées convenablement que par le concours de l'autorité supérieure et de l'autorité locale.

Le conseil communal intervient notamment :

1° Dans la répartition des contributions directes assignées à la commune. Il nomme des répartiteurs ou fait lui-même la répartition (loi du 3 frim. an VII, art. 8, et loi comm., art. 80);

2° Dans l'administration de la bienfaisance publique. Il nomme les membres des commissions hospitalières. Il vérifie et approuve leurs budgets. Il émet son avis sur les acquisitions immobilières qu'elles se proposent de faire, et sur les donations et les legs qu'elles demandent l'autorisation d'accepter. Il accorde ou refuse son approbation aux arrêtés d'administration qu'elles jugent nécessaire ou utile de prendre (loi comm., art. 76, 79, 84; loi du 16 messidor an VII, art. 12);

3° Dans le service du culte : les conseils communaux

donnent, dans certains cas, leur avis sur le budget des fabriques d'église (décret du 30 décembre 1809, art. 93);

4° Dans l'administration de l'instruction publique : les conseils communaux créent et organisent les écoles primaires et présentent des candidats au gouvernement pour la formation du bureau administratif des athénées et des écoles moyennes (loi du 23 septembre 1842, art. 1, 2, 3, 10, et loi du 1er juin 1850, art. 12);

5° Dans le service des inhumations : les administrations communales ont la police des lieux consacrés aux sépultures (décret du 23 prairial an XII, art. 16).

— En résumé, les conseils communaux sont des corps politiques qui exercent un pouvoir propre et indépendant dans les arrondissements territoriaux soumis à leur autorité, et qui sont, par conséquent, les régulateurs et les arbitres des intérêts purement locaux.

Ils participent, en outre, à l'exécution des lois d'intérêt général dans les cas spécifiés par le législateur, auquel appartient constitutionnellement le droit de fixer l'étendue et les limites de leurs attributions.

Enfin, ils émettent des avis, fournissent des renseignements et prennent, au besoin, des décisions sur les affaires particulières que l'autorité centrale ou provinciale juge à propos de leur soumettre.

Ils sont donc tout à la fois les représentants de la commune, les agents de la loi et les auxiliaires du gouvernement.

CHAPITRE LXIII

FONCTIONS DU COLLÉGE ÉCHEVINAL

Le collége échevinal, choisi par le roi dans le sein du conseil communal, est une autorité mixte, qui participe à divers titres à l'exercice de la puissance publique. Il est à la fois l'agent de la loi, l'agent du roi, l'agent des autorités provinciales, l'agent du conseil de la commune et le dépositaire immédiat d'une portion du pouvoir communal. Nous l'examinerons successivement sous ces différents points de vue.

— En premier lieu, il est l'agent direct de la loi. C'est en cette qualité qu'il est chargé de la tenue des registres de l'état-civil (const., art. 109; loi comm., art. 93).

— Il est, en second lieu, le délégué du roi. Il est chargé, sous son autorité, de l'exécution des lois et des arrêtés d'administration générale (loi comm., art. 90, n° 1).

Considérés comme agents ou délégués du roi, le bourgmestre et les échevins sont, comme l'enseigne M. Defooz, dans son *Traité du droit administratif belge*, tome I, p. 92 :

1° Tantôt des organes de notification (par exemple, lorsqu'ils publient les demandes en concession de mines.—Loi du 21 avril 1810, art. 24);

2° Tantôt des agents qui procurent la réalisation immédiate des lois (par exemple, lorsqu'ils pourvoient à l'exécu-

tion des lois constitutives de la force publique. — Lois du 8 janvier 1817, art. 69, et du 8 mai 1848, art. 14);

3° Tantôt des agents de contrôle (par exemple, lorsqu'ils exercent la surveillance des hospices et des établissements de bienfaisance. — Loi comm., art. 91).

— Le collége échevinal est, en troisième lieu, l'agent des autorités provinciales. La loi lui confie expressément le soin d'exécuter leurs ordonnances (loi comm., art. 90, n° 1).

— Il est, en quatrième lieu, l'agent du conseil communal. Il est, en effet, chargé de publier et d'exécuter ses résolutions (art. 90, n° 2).

— Mais le collége est plus et autre chose qu'un simple agent d'exécution. Il est le dépositaire direct d'une portion de l'autorité communale, et il a des attributions propres qui sont définies par les articles 90, 91 et suivants de la loi du 30 mars 1836.

Il est chargé, aux termes de l'art. 90 :

a. De l'administration des établissements communaux, ce qui s'entend des établissements fondés par la commune et entretenus de ses deniers, et non des établissements *publics* existant dans la commune et pourvus d'une administration spéciale, tels que les hospices, les bureaux de bienfaisance, les monts-de-piété et les fabriques d'églises;

b. De la direction des travaux communaux, des alignements de la grande et de la petite voirie;

c. De l'approbation des plans de bâtisse à exécuter par les particuliers, tant pour la petite que pour la grande voirie, dans les parties agglomérées des communes de 2,000 habitants et au dessus;

d. Des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant;

e. De l'administration des propriétés de la commune, ainsi que de la conservation de ses droits;

f. De la surveillance des employés salariés par la commune et des agents de la police locale;

g. De l'entretien des chemins vicinaux et des cours d'eau, conformément aux lois et aux règlements de l'autorité provinciale ;

h. De la surveillance des hospices, bureaux de bienfaisance et monts-de-piété. A cet effet, dit l'art. 91, il visite lesdits établissements chaque fois qu'il le juge convenable, veille à ce qu'ils ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et testateurs, et fait rapport au conseil des améliorations à y introduire et des abus qu'il y a découverts. C'est donc au conseil qu'il appartient de réformer ces abus par voie de règlement. Le collége n'a qu'un simple droit de surveillance ;

i. Le collége est chargé du soin d'obvier et de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés et les furieux laissés en liberté. Il peut, au besoin, les faire colloquer dans une maison de santé (art. 95);

k. Il a la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche, et il prend à cet effet les mesures propres à assurer la sûreté, la moralité et la tranquillité publiques (art. 96) ;

l. Au collége appartient la police des spectacles. Il peut, dans les circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de la tranquillité publique (art. 97) ;

m. Il a le droit de suspendre, pour six semaines au plus, les employés de la commune, le secrétaire et le receveur exceptés (art. 99);

n. Enfin, il est chargé de la garde des archives et des registres de l'état-civil (art. 100).

Tel est, en résumé, le tableau des nombreuses et importantes fonctions que les membres du collége échevinal exercent collectivement.

CHAPITRE LXIV

FONCTIONS DU BOURGMESTRE

On avait songé, lors de l'élaboration de la loi communale de 1836, à confier aux bourgmestres seuls le soin d'exécuter les lois et les règlements de police. Mais comme on craignait, si l'on adoptait cette mesure, de leur donner un pouvoir semblable à celui dont les maires français avaient tant abusé, on résolut de revenir au régime paternel de nos anciennes administrations nationales. Le bourgmestre et les échevins furent chargés solidairement par l'art. 90, n° 2, de l'exécution des lois et règlements de police.

Ce système offrait, dans la pratique journalière, des inconvénients tels qu'on dut le modifier. La police en effet requiert le secret et la célérité, et doit, par la nature même des soins qu'elle embrasse, être concentrée dans les mains d'un seul homme.

C'est ce qu'avaient compris ceux-là même qui avaient pris part à la rédaction de la loi communale. Le rapport de la section centrale s'exprimait à cet égard dans les termes suivants :

« En principe, et dans l'intérêt d'une bonne administra-
« tion, la police locale doit rester entre les mains des auto-
« rités communales. Quant à l'exécution, le collége déléguera

« celui de ses membres qu'il croira le plus propre à ce genre « de service. »

Cette délégation ne donnait pas aux bourgmestres une autorité assez grande pour maintenir le bon ordre parmi leurs administrés. Six ans s'étaient à peine écoulés qu'on sentit la nécessité de leur confier la direction personnelle et exclusive de la police locale. L'article 90, n° 2, de la loi du 30 mars 1836 fut abrogé et remplacé par la disposition suivante :

« Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et « règlements de police; néanmoins il peut, sous sa responsa- « bilité, déléguer cette attribution, en tout ou en partie, à « l'un des échevins (loi du 30 juin 1842). »

Le bourgmestre est donc aujourd'hui, pour tout ce qui concerne l'exécution des lois et règlements de police, une autorité distincte et indépendante du collége échevinal.

Outre la direction de la police, le bourgmestre a certaines attributions spéciales dont voici l'indication :

En premier lieu il est officier de l'état-civil, et, comme tel, il est particulièrement chargé de faire observer tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres. Il peut avoir, à cet effet, sous ses ordres, un ou plusieurs employés qu'il nomme et congédie sans en référer au conseil (loi comm., art. 93).

Il est, en second lieu, officier de police judiciaire, et, comme tel, il recherche et constate les contraventions, les délits et les crimes. Il peut même, dans certains cas, faire les visites domiciliaires et autres actes de la compétence du procureur du roi (code d'instr. crim., art. 8, 9, 10, 25, 40, 49, 50, 53).

Dans l'exercice de cette fonction le bourgmestre est l'agent du pouvoir judiciaire et se trouve placé sous l'autorité de la cour d'appel à laquelle ressortit la commune qu'il administre.

Il a, en troisième lieu, le droit de présider, quand il le veut, les réunions des commissions hospitalières et des bureaux de bienfaisance.

Sous ce rapport la législation impériale a subi, dans notre pays, une modification importante.

D'après les dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII la surveillance des hôpitaux appartenait au sous-préfet de chaque arrondissement communal. D'un autre côté on reconnaissait comme membres-nés de l'administration des hospices, les maires des lieux où ils étaient situés ; ils en avaient la présidence et, en cas de partage, leur voix était prépondérante (circulaire ministérielle de floréal an IX; M. Tielemans, *Répertoire administratif*, tome VIII, page 334).

Sous le gouvernement des Pays-Bas la surveillance des établissements de charité fut attribuée aux administrations communales, et dès lors on tint pour non avenue la circulaire de floréal an IX. Les bourgmestres ne furent plus membres de droit des commissions hospitalières, mais ils purent désormais y entrer en qualité de membres ordinaires, au même titre que les autres citoyens.

Ce système était vicieux en ce sens qu'il créait au chef de la commune une position secondaire dans le sein des administrations charitables. Il blessait les règles de la hiérarchie.

La loi communale de 1836 a heureusement remédié à cet inconvénient en disposant, art. 91 : « Le bourgmestre assiste, « lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des administra- « tions des hospices et des bureaux de bienfaisance et prend « part à leurs délibérations. Dans ce cas, il préside l'assem- « blée et il y a voix délibérative. »

Il résulte de ce texte que le bourgmestre n'est aujourd'hui ni membre-né ni membre ordinaire des commissions hospitalières. Il a simplement la faculté de prendre part aux délibérations quand il le juge convenable.

Il convient que le bourgmestre n'use de ce droit que dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'il s'agit de faciliter les rapports de l'administration communale avec les administrations charitables.

Il doit éviter surtout de concourir sans nécessité aux actes

sur lesquels il serait appelé ensuite à délibérer une seconde fois dans le conseil communal ou dans le collége échevinal. Il est en effet de principe en administration que nul ne doit délibérer deux fois et en deux qualités différentes sur le même objet.

De ce qui précède il résulte que le bourgmestre ne peut parfaire, lui troisième, la majorité nécessaire pour qu'une commission d'hospice ou un bureau de bienfaisance prenne une délibération valable. La présence de trois membres est nécessaire, indépendamment du bourgmestre.

CHAPITRE LXV

DES AGENTS AUXILIAIRES DU CORPS COMMUNAL

Les employés qui assistent le conseil et le collége dans l'expédition des affaires et dans l'exécution des lois et règlements, ne font point partie du corps communal. Le principe de l'élection directe, consacré par l'article 108, n° 1, de la constitution, ne leur est donc pas applicable.

Ces employés se divisent en deux classes. Les uns sont institués et leurs fonctions sont réglées par la loi elle-même.

Les autres sont institués par l'autorité communale, qui règle aussi leurs attributions.

Nous nous occuperons d'abord de ces derniers.

Le droit de nommer les employés communaux appartient en principe au conseil. Mais ce droit peut être délégué au collége échevinal.

Toutefois la nomination doit émaner du conseil même, lorsqu'il s'agit :

1° Des employés de tout grade des taxes municipales : néanmoins le conseil peut autoriser le collége à nommer les simples employés (loi comm., art. 84, n° 1), c'est à dire les employés subalternes qui ne font qu'exécuter les ordres qu'on leur donne.

2° Des membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance.

La nomination a lieu sur deux listes doubles de candidats présentées l'une par l'administration même qu'il s'agit de renouveler, l'autre par le collége des bourgmestre et échevins (même art., n° 2).

Quand l'occasion se présente de créer une administration des pauvres dans une commune qui en est encore dépourvue, les présentations de candidats sont inutiles et même impossibles. En pareil cas, le conseil fait directement les nominations, conformément à ce qui est prescrit par la loi du 16 vendém. an V, art. 1.

3° Des architectes et des employés chargés de la construction et de la conservation des bâtiments communaux (même article, n° 3).

4° Des directeurs et conservateurs des établissements d'utilité publique ou d'agrément appartenant à la commune, et des membres de toutes les commissions qui concernent l'administration de la commune (même art., n° 4).

5° Des médecins, chirurgiens, artistes vétérinaires, auxquels le conseil trouve bon de confier des fonctions spéciales dans l'intérêt de la commune (même art., n° 5).

Cette disposition n'est pas applicable aux médecins, chirurgiens et autres employés du service sanitaire des hospices, des administrations des pauvres ou établissements de bienfaisance, lesquels sont nommés et révoqués par les administrations dont ils dépendent, sous l'approbation du conseil communal (même article, même numéro).

6° Des professeurs et instituteurs attachés aux établissements communaux d'instruction publique (même art. n° 6).

Par établissements communaux d'instruction publique on entend premièrement les écoles primaires, et secondement les écoles moyennes fondées par la commune et entretenues de ses deniers conformément aux dispositions de la loi du 1er juin 1850.

— Le droit de nomination a pour corollaire le droit de révocation. Aussi est-ce au conseil qu'il appartient de révoquer les employés salariés par la commune et dont la nomination lui est attribuée. L'art. 85 de la loi le dit expressément.

Il faut admettre, par analogie, que le droit de révocation appartient au collége en ce qui concerne les employés dont le choix lui est abandonné par le conseil.

Les membres des commissions hospitalières et des bureaux de bienfaisance doivent être, jusqu'à un certain point, indépendants des conseils communaux, parce que les agences dont ils sont les mandataires constituent des établissements *publics* ressortissant à l'administration centrale, et non pas des établissements *communaux*. Aussi leur mandat ne peut-il être révoqué que par la députation provinciale, bien que leur nomination émane de la commune (loi comm., art. 84).

— La suspension des employés, mesure moins grave que la révocation, peut être prononcée par le conseil, indéfiniment, et par le collége, pour un terme de six semaines au plus (art. 85 et 99).

Parmi les employés dont la nomination appartient aux conseils communaux, nous n'hésitons pas à ranger les fossoyeurs.

Les fabriques d'église se sont attribué ces nominations dans un grand nombre de communes, sous prétexte que les cimetières sont leur propriété. Mais ce motif ne justifie pas l'usurpation qu'elles ont commise. Le décret du 23 prairial an XII, art. 16, dispose, en termes formels, que les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, sont soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales. L'exercice de ce triple pouvoir serait entièrement paralysé, et même anéanti, si les communes n'avaient le droit de nommer tous les employés qui concourent à l'administration des cimetières, et spécialement les fossoyeurs.

Il nous reste à parler de certains employés communaux que la loi elle-même a institués et dont elle a pris soin de régler les attributions.

Ces employés sont : le secrétaire et le receveur communal, les commissaires de police et les gardes champêtres.

SECTION I

DU SECRÉTAIRE

Le secrétaire est un officier spécialement chargé de la rédaction des procès-verbaux et de la transcription de toutes les délibérations du conseil communal. Il a, en outre, diverses attributions spéciales que les lois et les règlements lui assignent tant dans l'intérêt de la province et de l'État que dans l'intérêt de la commune.

Il est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données soit par le conseil, soit par le collége, soit par le bourgmestre (art. 113).

Mais la connaissance qu'il a des affaires de la commune lui donne presque partout, et principalement dans les petites localités, une influence prépondérante sur les décisions de ces diverses autorités.

Aussi la loi a-t-elle entouré de garanties spéciales le choix des secrétaires communaux.

Elle porte : « Art. 109. Le secrétaire est nommé, suspendu « ou révoqué par le conseil communal.

« Ces nominations, suspensions et révocations devront « être approuvées par la députation permanente du conseil « provincial. »

Elle ajoute : « La suspension sera exécutée provisoirement; « elle ne pourra avoir lieu pour plus de trois mois. »

Ce texte est clair et non équivoque. La révocation du secré-

taire doit, pour être valable, recevoir la sanction de l'autorité provinciale.

Si l'approbation est refusée, le secrétaire est de droit maintenu dans l'exercice de ses fonctions.

C'est là une règle absolue qu'il n'est point permis d'éluder par des moyens indirects. Le conseil communal n'aurait pas le droit, par exemple, en présence d'un refus d'approbation, de révoquer ou de suspendre le secrétaire une seconde, puis une troisième fois, et ainsi de suite, en désignant constamment un secrétaire intérimaire sous le prétexte que la suspension doit être exécutée provisoirement. Ce serait se jouer ouvertement de la loi qui, en cette matière, subordonne l'autorité des conseils communaux à celle de l'administration supérieure.

Le secrétaire intérimaire qui se prêterait à cet abus de pouvoir se rendrait passible des peines que la loi commine contre ceux qui s'immiscent sans titre dans l'exercice d'une fonction publique (arrêt de la cour de cassation du 20 septembre 1850).

Le paragraphe final de l'article 109 est ainsi conçu :

« La première nomination des secrétaires est laissée au « gouvernement. »

Cette disposition est encore applicable dans le cas où une fraction de commune est érigée en commune nouvelle et distincte.

SECTION II

DU RECEVEUR

Le receveur est le fonctionnaire chargé d'effectuer les recettes et d'acquitter les dépenses communales (loi comm., art. 121). Il a seul, à l'exclusion des membres du conseil et du collége, la manutention des deniers communaux.

Il est tenu de faire, sous sa responsabilité personnelle, toutes les diligences nécessaires pour la recette et la perception des revenus de la commune; de faire faire, contre tous les débiteurs en retard de payer et à la requête de la commune, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires; d'avertir le collége de l'échéance des baux; d'empêcher les prescriptions; de veiller à la conservation des propriétés, droits, priviléges et hypothèques; de requérir à cet effet l'inscription au bureau des hypothèques de tous les titres qui en sont susceptibles, et de tenir registre desdites inscriptions et autres poursuites et diligences (arrêté du 19 vendémiaire an XII, art. 1).

Le receveur est nommé, suspendu ou révoqué par le conseil communal, sous l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

La suspension, qui ne peut durer plus de trois mois, doit être exécutée provisoirement. Mais il en est donné immédiatement avis à la députation provinciale (loi comm., art. 114).

Les receveurs communaux sont tenus de fournir, pour garantie de leur gestion, un cautionnement qui ne peut être au dessous du minimum ci-après, savoir : 600 francs, lorsque les recettes s'élèvent à 2,000 et n'excèdent pas 6,000 francs; 800 francs, quand les recettes s'élèvent de 6,000 à 10,000 francs; 1,600 francs, lorqu'elles sont de 10,000 à 20,000 francs; un douzième du montant des recettes, lorsque celles-ci surpassent 20,000 francs et ne vont pas au delà de 1,200,000 francs. Le maximum du cautionnement est fixé à 100,000 francs. Dans les communes où la moyenne des recettes ne s'élève pas à 2,000 francs, le cautionnement peut consister en une simple caution personnelle (art. 115 et 116).

La nature et la quotité du cautionnement sont réglées par le conseil communal, sous l'approbation de la députation permanente (art. 116).

Lorsqu'il est fourni en numéraire, le cautionnement est

versé à la caisse des consignations et produit un intérêt annuel de 4 p. c. (arrêtés du 3 nov. 1830 et du 2 nov. 1848).

La caisse communale est vérifiée, au moins une fois tous les trois mois, par le collége échevinal. Si le receveur est en même temps comptable de l'État, sa caisse est soumise aussi à la vérification des agents du gouvernement (loi comm., art. 98, et loi du 15 mai 1846, art. 51).

SECTION III

DES COMMISSAIRES DE POLICE

Les commissaires de police sont des magistrats qui appartiennent à la fois à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif.

Ils sont dépositaires de l'autorité judiciaire à un double titre, comme officiers de police judiciaire et comme organes du ministère public.

En qualité d'officiers de police judiciaire ils recherchent les contraventions de police, même celles qui sont sous la surveillance spéciale des gardes forestiers et champêtres, à l'égard desquels ils ont concurrence et même prévention. Ils reçoivent les dénonciations, plaintes et rapports qui sont relatifs aux contraventions de police. Ils consignent dans des procès-verbaux qu'ils rédigent à cet effet, la nature et les circonstances des contraventions, le temps et le lieu où elles ont été commises, les preuves ou indices à la charge de ceux qui en sont présumés coupables (code d'instr. crim., art. 11).

Comme organes du ministère public, ils font citer les prévenus devant le tribunal de simple police, concluent, requièrent et font exécuter les jugements (ibid., art. 144).

Ils sont, de plus, dépositaires de l'autorité administrative. Ils sont spécialement chargés, en cette qualité, d'assurer l'exécution des règlements et ordonnances de police locale. Ils

remplissent cette fonction sous l'autorité du bourgmestre, et doivent, par conséquent, obéir à ses instructions (loi comm., art. 127). Les conseils communaux déterminent en outre, selon les localités, et sous l'autorisation de la députation permanente, le détail des fonctions qui peuvent leur être attribuées dans l'ordre des pouvoirs propres ou délégués aux corps municipaux (loi du 21 sept. 1791, art. 2).

— Il entre dans les attributions du pouvoir législatif de créer des places de commissaire de police dans toutes les villes où il juge leur établissement nécessaire (même loi, art. 1; loi comm., art. 125).

Le même droit appartient au chef du gouvernement. Mais il ne peut l'exercer qu'avec l'adhésion des conseils communaux intéressés (loi comm., art. 125).

— D'après la loi de leur institution, qui est du 21 sept. 1791, les commissaires de police étaient nommés par le corps législatif. En 1792 leur nomination fut abandonnée à l'élection populaire. En l'an IV elle fut attribuée aux administrations municipales.

Aujourd'hui c'est le roi qui nomme et qui révoque les commissaires de police, parce qu'aux termes de l'article 101 de la constitution il n'appartient qu'au roi de nommer et de révoquer les officiers du ministère public.

La nomination a lieu sur une liste de deux candidats présentés par le conseil communal, auxquels le bourgmestre peut en ajouter un troisième (loi comm., art. 123).

Le bourgmestre, auquel incombe la responsabilité de la police communale, a le droit de suspendre ces magistrats pour un terme de quinze jours au plus, à charge d'en donner immédiatement connaissance au gouverneur de la province (art. 123).

— Il peut être nommé par le conseil communal, sous l'approbation du gouverneur de la province, des adjoints aux commissaires de police (art. 125).

Ces adjoints sont officiers de police judiciaire, mais une

jurisprudence constante leur refuse la qualité de magistrats.

Ils exercent, sous l'autorité des commissaires de police, les fonctions que ceux-ci leur ont déléguées. Toutefois le droit de requérir l'application des lois pénales devant le tribunal de simple police n'est pas susceptible de délégation, attendu qu'aux termes de l'art. 101 de la constitution les officiers du ministère public doivent tenir leur nomination du roi.

SECTION IV

DES GARDES CHAMPÊTRES

Les gardes champêtres sont des fonctionnaires chargés de veiller à la conservation des propriétés rurales et de concourir au maintien de la tranquillité publique dans les campagnes. Leur institution remonte à la loi du 28-31 avril 1790.

La loi exige qu'il y ait dans chaque commune au moins un garde champêtre (loi du 20 messidor an III, art. 1er; code du 3 brumaire an IV, art. 38.

Les gardes champêtres sont nommés par le gouverneur de la province sur une liste double de candidats présentés par le conseil communal.

Le gouverneur a le droit de les révoquer ou de les suspendre de leurs fonctions.

Le conseil communal peut également les révoquer et les suspendre.

Dans les communes qui sont placées sous les attributions des commissaires d'arrondissement, le conseil peut les suspendre pour un terme qui n'excède pas un mois; il peut aussi les révoquer, sous l'approbation de la députation permanente du conseil provincial (loi comm., art. 129).

Les gardes champêtres ne sont pas simplement agents de

la police administrative. Ils sont de plus officiers de police judiciaire. Le code d'instruction criminelle les charge de rechercher, dans le territoire de la commune pour laquelle ils sont nommés, les délits et les contraventions de police qui porteraient atteinte aux propriétés rurales et d'en dresser procès-verbal (art. 16).

Le droit de constater les autres délits et contraventions et notamment les contraventions aux ordonnances de police communale, n'appartient qu'aux bourgmestres, aux échevins et aux commissaires de police, à moins qu'une loi spéciale n'ait attribué compétence aux gardes champêtres (Voyez le *Rép. de l'admin.*, de M. Tielemans, tome VIII, p. 38).

TITRE V

DES FINANCES COMMUNALES

Quelles sont les charges qui incombent aux communes, quelles sont les ressources dont elles disposent, comment est réglée leur comptabilité? Telles sont les trois questions qui se présentent quand on veut se rendre compte de l'organisation financière des communes. Nous les examinerons successivement.

CHAPITRE LXVI

DES CHARGES ET DÉPENSES COMMUNALES

Le droit de régler et d'acquitter les dépenses d'intérêt local et de créer des ressources pour y satisfaire, émane du pouvoir communal. L'autorité supérieure ne peut imposer aux communes aucune charge, si ce n'est de leur consentement.

Nous avons vu, dans la partie historique de notre travail, que cette règle était considérée par nos aïeux comme la garantie des libertés municipales, et qu'elle a toujours été respectée par nos anciens souverains.

Elle a été méconnue, au commencement de ce siècle, par le chef du gouvernement impérial, qui, dans le but de dégrever le trésor public obéré par les frais de la guerre, rejeta au compte des communes un grand nombre de dépenses d'intérêt général.

La constitution belge de 1831 est revenue aux vrais principes. Elle dispose, art. 110 :

« Aucune charge, aucune imposition communale ne peut
« être établie que du consentement du conseil communal. La
« loi détermine les exceptions dont l'expérience *démontrera*
« la nécessité. »

Ce texte n'autorise des exceptions que pour l'avenir. Il a donc entraîné l'abrogation de toutes les lois et de tous les

décrets impériaux qui avaient grevé les communes sans l'assentiment de leurs représentants électifs. Les seules charges qui incombent aujourd'hui aux communes, sont les dépenses que les conseils communaux ont votées librement et celles qui ont été décrétées ou confirmées par des lois postérieures à la mise en vigueur de la constitution.

Toute dépense qui constitue l'accomplissement d'une obligation publique ou privée ou qui intéresse l'existence même des communes, peut leur être imposée par le législateur. En dehors de ces deux cas, la commune doit être seule appréciatrice de ses intérêts et ne peut être contrainte à subir aucune charge qu'elle n'ait volontairement acceptée.

Telle est la règle à laquelle le législateur s'est conformé dans le classement des dépenses communales obligatoires.

Aux termes de l'article 131 de la loi du 30 mars 1836, le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune, et spécialement les suivantes :

« 1° L'achat et l'entretien des registres de l'état civil;

« 2° L'abonnement au *Bulletin des lois* et au *Mémorial* « *administratif;*

« 3° Les contributions assises sur les biens communaux. »

La loi du 3 frimaire an VII, exempte de la contribution foncière les portions du domaine communal qui sont affectées à un usage public, savoir les rues, les places servant aux foires et marchés, les chemins vicinaux et les rivières (art. 103).

Mais elle assujettit à l'impôt les propriétés ordinaires appartenant aux communes, y compris les *biens communaux* proprement dits, dont les produits se partagent en nature entre les habitants (art. 109).

« 4° Les dettes de la commune, liquidées et exigibles, et « celles résultant de condamnations judiciaires à sa charge. »

Une loi en date du 5 prairial an VI avait nationalisé les dettes des communes belges et avait, par là même, enlevé aux créanciers tout recours devant les tribunaux, puisque, d'après

les lois de l'époque, la reconnaissance des dettes nationales était placée dans les attributions exclusives de l'autorité administrative.

L'arrêté du 9 thermidor an XI, en maintenant les communes belges dans la possession de leurs biens, à charge de payer leurs dettes, a fait cesser l'incompétence des tribunaux quant au fond du droit (Décret impérial du 22 brumaire an XIV). Mais en ordonnant, par son article 5, que les dettes des communes seraient soumises à une liquidation administrative, ce décret avait implicitement sursis à toutes poursuites judiciaires pour les obligations dont le titre n'était pas contesté.

Ce sursis a été levé par l'arrêté du 30 avril 1817 à l'égard des communes qui, au 31 décembre suivant, n'auraient pas encore transmis à l'autorité compétente l'état de leur arriéré.

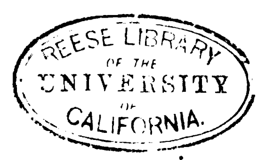
Depuis cette époque la juridiction ordinaire a repris son empire en matière de dettes prétendues à la charge des communes.

Les tribunaux sont compétents pour prononcer sur la réalité et la quotité de ces dettes. Mais leur office ne va pas au delà. Il y aurait abus et excès de pouvoir s'ils ordonnaient l'exécution de leurs sentences par voie de saisie et d'expropriation.

La raison en est que les biens des communes sont affectés à des services d'utilité publique. Permettre à une autorité étrangère à l'administration de régler l'emploi de tout ou partie de ce précieux patrimoine, ce serait compromettre l'existence même des communes.

C'est ce que le conseil d'État de France a décidé par un avis en date du 12 août 1807, inséré au *Bulletin des lois*.

On y lit que, dans l'exercice des droits des créanciers des communes, il faut distinguer la faculté qu'ils ont d'obtenir contre elles une condamnation en justice, et les actes qui ont pour but de mettre leur titre à exécution ; que pour l'obtention du titre, il est hors de doute que tout créancier d'une commune peut s'adresser aux tribunaux dans tous les cas qui



ne sont pas spécialement attribués à l'administration; mais que pour obtenir un paiement forcé, le créancier d'une commune ne peut s'adresser qu'à l'administration; que cette distinction, constamment suivie par le conseil d'État, est fondée sur ce que, d'une part, les communes ne peuvent faire aucune dépense sans y être autorisées par l'administration; que, de l'autre, les communes n'ont que la disposition des fonds qui leur sont attribués par leur budget, et qui tous ont une destination dont l'ordre ne peut être interverti.

C'est par application de ce principe que les lois ont déclaré insaisissables les sommes liquidées au profit des communes à charge du trésor public (arrêté du 9 ventôse an X, décret du 20 décembre 1809, avis du conseil d'État du 18 mai 1813).

C'est donc aux corps administratifs, chargés par la loi de régler le budget des communes, qu'il appartient exclusivement de déterminer dans quelle mesure et à quelles époques elles peuvent et doivent satisfaire à leurs obligations, soit qu'il y ait, soit qu'il n'y ait pas condamnation contre elles. Si les tribunaux intervenaient dans ce règlement, ils changeraient la destination des revenus communaux et ils s'immisceraient dans l'administration, ce qui leur est formellement défendu.

Un arrêté en date du 12 brumaire an XI a, dans cet ordre d'idées, annulé un jugement du tribunal de Fontenay qui, après avoir prononcé une condamnation pécuniaire contre la commune de Nalliers, avait ordonné que dix des principaux habitants de cette commune seraient contraints de faire l'avance du montant de la condamnation.

Il n'appartient pas non plus à l'autorité judiciaire de fixer aux administrateurs communaux un délai endéans lequel ils devront faire arrêter par le conseil communal et approuver par l'autorité supérieure les mesures propres à assurer l'exécution d'un jugement, et de les condamner en propre et privé nom à payer le montant des condamnations, faute d'avoir fait, dans un délai fixé, les diligences nécessaires à cette fin. Car

il faudrait, pour cela, que l'autorité judiciaire eût le droit de porter ses investigations sur le budget de la commune, c'est à dire qu'elle eût le droit d'administrer (arrêt de la cour d'appel de Bruxelles, du 25 juin 1836).

De même qu'il est défendu aux tribunaux d'empiéter sur le domaine de l'administration, de même il est défendu à l'administration de s'ingérer dans l'office des tribunaux, en jugeant, par exemple, le fond des contestations qui s'élèvent entre les communes et leurs créanciers.

Le n° 4 de l'article 131 de la loi communale prévoit, en effet, deux cas différents. Ou bien la dette dont le paiement est réclamé est certaine ou liquide, ou bien elle est illiquide et contestée.

Dans le premier cas le créancier n'a pas besoin de prendre un jugement. Le conseil communal et, à son défaut d'agir, l'autorité supérieure porte d'office la dépense au budget de la commune. C'est un acte de pure administration dans lequel les tribunaux n'ont point à s'immiscer.

Mais s'il y a de la part de la commune autre chose que négligence ou mauvais vouloir, s'il s'élève un doute sérieux sur l'existence ou la quotité de son obligation, le devoir de l'autorité provinciale est de s'abstenir et d'abandonner la décision aux tribunaux, sauf à prêter ensuite main-forte à l'exécution de la sentence. Si, sous prétexte qu'elle est investie d'une sorte de curatelle à l'égard des communes, l'autorité supérieure reconnaissait d'office une dette contestée avec quelque apparence de fondement par le conseil communal, elle confondrait l'administration et la justice et porterait une atteinte grave à l'article 92 de la constitution, aux termes duquel toutes les contestations relatives à l'exercice des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

« 5° Les traitements du bourgmestre, des échevins, du « secrétaire, du receveur et des employés de la commune, « des commissaires et agents de police, des gardes champêtres « et forestiers, ainsi que les suppléments de traitement pour

« les brigadiers de ces gardes, lorsque le conseil provincial « aura jugé convenable d'ordonner leur embrigadement;

« 6° Les frais de bureau de l'administration communale;

« 7° L'entretien des bâtiments communaux, ou le loyer « des maisons qui en tiennent lieu;

« 8° Le loyer ou l'entretien des locaux servant aux audien- « ces de la justice de paix, lorsque le juge de paix ne tient « pas ses audiences chez lui, et ceux servant au greffe du tri- « bunal de police communale dans les communes où ces éta- « blissements sont situés, et l'achat et l'entretien du mobilier « des mêmes locaux;

« 9° Les secours aux fabriques d'église et aux consis- « toires, conformément aux dispositions existantes sur la « matière, en cas d'insuffisance constatée des moyens de ces « établissements. »

Les dépenses du culte sont supportées par des établissements spéciaux qui relèvent directement de l'administration centrale et qu'on désigne sous le nom de fabriques. Le patrimoine des fabriques est distinct de celui des communes.

Mais la commune est tenue de suppléer à l'insuffisance du revenu de la fabrique dans les cas et suivant le mode réglés par l'article 92 du décret du 30 décembre 1809.

Cette charge figure au nombre de celles qui ont été imposées aux communes par le gouvernement impérial et que le législateur de 1836 a jugé à propos de maintenir par une disposition formelle.

L'obligation de la commune relativement au culte est triple. Elle consiste :

a. A parfaire les sommes nécessaires pour acquitter, soit les frais indispensables du culte, soit les dépenses qu'exige le maintien de sa dignité, soit les gages des officiers et des serviteurs de l'église, soit les réparations des bâtiments, soit le traitement des ministres que l'État ne salarie pas;

b. A fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à

défaut de presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire;

c. A fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte.

« 10° Les frais que la loi sur l'instruction publique met à « la charge des communes. »

Les frais d'établissement et d'entretien des écoles primaires sont entièrement à la charge des communes. La somme nécessaire à cet objet est portée annuellement au budget communal parmi les dépenses obligatoires. Mais l'obligation de la commune est limitée. Elle peut réclamer l'intervention de la province et de l'État lorsque l'allocation qu'elle a votée en faveur de l'instruction primaire égale le produit de deux centimes additionnels au principal des contributions directes payées par ses habitants (loi du 23 sept. 1842, art. 20, 23).

Les frais de l'enseignement public secondaire sont supportés, jusqu'à concurrrence du tiers au moins, par les villes où sont établis les athénées et les écoles moyennes (loi du 1er juin 1850, art. 20 et 25).

Quant aux frais de l'enseignement public supérieur, ils sont en entier à la charge de l'État (loi du 15 juillet 1849, art. 1).

« 11° Les dépenses relatives à la police de sûreté et de « salubrité locales. »

Comme ces dépenses intéressent l'existence même des communes, le gouvernement est autorisé à les imposer d'office aux administrations locales, qui cherchent quelquefois à s'y soustraire par une économie mal entendue.

Parmi ces dépenses il faut ranger le salaire des gardes champêtres, que les lois du 6 octobre 1791, 11 frimaire an VII et 22 fructidor an XIII ont mis à la charge des communes.

« 12° Les dépenses de la garde civique, conformément à « la loi. »

Cette disposition est confirmée par la loi du 1er mai 1848, art. 67, qui porte en termes généraux que les dépenses résul-

tant de l'organisation de la garde civique sont à la charge des communes.

« 13° L'indemnité de logement des ministres des cultes, « conformément aux dispositions existantes, lorsque le loge- « ment n'est pas fourni en nature. »

Nous avons déjà dit que le décret du 30 décembre 1809, art. 92, impose à la commune l'obligation de fournir au desservant un presbytère, et, à défaut de presbytère, une indemnité en argent. Mais cette obligation n'incombe à la commune que dans un ordre subsidiaire : l'indemnité de logement n'est due qu'en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique (avis du conseil d'État de France du 21 août 1839).

« 14° Les frais d'impression nécessaires pour les élections « communales, pour celles des tribunaux de commerce et « pour la comptabilité communale ;

« 15° Les pensions accordées par la commune à ses « anciens employés ;

« 16° Les frais d'entretien et de traitement des aliénés « indigents, et ceux d'entretien des indigents retenus dans les « dépôts de mendicité, admis dans les hôpitaux ou reçus pro- « visoirement, ou du consentement de la commune, dans les « hospices des communes où ils n'ont pas droit à des secours « publics, s'il n'est pas pourvu à ces frais par les établisse- « ments des hospices ou de bienfaisance, sans préjudice des « subsides à fournir par les provinces, dans les cas déter- « minés par la loi. »

En principe les dépenses résultant de l'assistance publique sont à la charge de l'État, parce qu'elles ont pour objet de satisfaire à une nécessité de l'ordre social qui intéresse la généralité des citoyens.

C'est sur cette idée que repose l'institution des *hospices civils* et des *bureaux de bienfaisance*, qui date de l'an V.

Ces établissements jouissent d'une dotation qui leur est propre et à l'insuffisance de laquelle la nation supplée au besoin par des secours extraordinaires votés par la législature.

Tel était, dans sa simplicité primitive, le système fondé par les lois du 16 vendémiaire, du 7 frimaire et du 20 ventôse an V, système qui faisait des *hospices civils* et des *bureaux de bienfaisance* de véritables agences dépendant de l'administration centrale.

Mais ce système a été, par la suite, modifié dans son élément le plus essentiel. La pénurie du trésor public a forcé le législateur à recourir à des mesures transitoires, qui se sont converties à la longue en un régime définitif et qui ont fait de l'assistance publique une charge communale.

Nous voulons parler de la loi du 11 frimaire an VII, dont l'article 9 est ainsi conçu :

« Pour l'an VII, *et jusqu'à ce qu'il y ait été définitivement* « *pourvu par la suite*, les sommes nécessaires pour complé- « ter le fonds d'entretien des hospices civils et des distribu- « tions de secours à domicile, seront à la charge des cantons « où ces établissements ont lieu, et feront en conséquence « partie des dépenses *municipales* dans les cantons composés « de plusieurs communes, et des dépenses *municipales et* « *communales réunies* dans les communes formant ou consi- « dérées comme formant à elles seules un canton. »

Cette charge, qui dans l'origine avait un caractère temporaire et provisoire, s'est perpétuée jusqu'à nos jours, et c'est un principe constant désormais que l'insuffisance des revenus des établissements de charité doit être suppléée par les subsides des communes où ils sont situés.

L'assistance publique se trouve donc *communalisée :* chaque commune supporte l'entretien des indigents qui ont leur domicile de secours sur son territoire. Ainsi s'explique la disposition qui ordonne de porter au budget communal : les frais d'entretien et de traitement des aliénés indigents, et ceux d'entretien des indigents retenus dans les dépôts de mendicité, admis dans les hôpitaux ou reçus provisoirement, ou du consentement de la commune, dans les hospices des communes où ils n'ont pas droit àdes secours publics.

En imposant aux communes l'obligation de parfaire le fonds d'entretien des hospices et des bureaux de bienfaisance, le législateur a en quelque sorte confondu leur patrimoine avec celui de ces établissements. Comme conséquence de cette confusion, le décret du 21 août 1810 a déchargé les communes de toutes les dettes qu'elles avaient contractées envers les établissements de bienfaisance qui sont situés dans leur ressort et aux dépenses desquels elles contribuent.

Le texte du décret est ainsi conçu :

« ART. 8. Nous déchargeons les communes de toutes les « dettes qu'elles ont contractées, soit envers notre domaine, « soit envers les corps et communautés, corporations reli- « gieuses supprimées, ou autres établissements de bienfai- « sance, aux dépenses desquels les communes pourvoient sur « les produits de leur octroi. »

On s'est demandé s'il faut étendre cette exonération aux dettes que les communes avaient contractées envers tous les établissements de bienfaisance sans distinction, ou s'il faut la borner aux obligations contractées par chaque commune envers les établissements situés dans son ressort et subsidiés par elle?

La première interprétation a été approuvée par plusieurs arrêts. Elle n'est cependant pas conforme à l'équité. Pour quel motif le législateur aurait-il déchargé les communes de ce qu'elles doivent à des institutions charitables situées hors de leur ressort, à des institutions dont le patrimoine est absolument séparé du leur? Une pareille mesure ne serait qu'une spoliation gratuite, qui dégrèverait sans cause les communes débitrices aux dépens des communes où ces établissements sont situés.

Le législateur n'a pu avoir d'autre but que d'indemniser les communes, autant qu'il était possible, des charges que la loi du 11 frimaire an VII leur avait imposées au profit des établissements de charité situés dans leurs arrondissements respectifs. La libération proclamée par le décret de 1810 ne

signifie rien si ce n'est que les dettes particulières des communes envers leur propres hospices sont absorbées par l'obligation générale qui leur incombre désormais de parfaire les fonds nécessaires à l'entretien de ces établissements.

C'est donc à la seconde interprétation qu'il faut donner la préférence, parce qu'elle est à la fois la plus juste et la plus conforme aux intérêts des communes et des établissements de bienfaisance. Elle est consacrée, d'ailleurs, par les monuments les plus récents de la jurisprudence (arrêts de la cour d'appel de Gand du 7 mars 1850 et du 2 mai 1851).

Au nombre des obligations qui sont éteintes en vertu du décret du 21 août 1810, figurent les dettes que les communes avaient contractées envers les béguinages, établissements de secours maintenus en Belgique par l'arrêté consulaire du 16 fructidor an VIII (arrêt de la cour de Liége, du 4 mai 1844).

Mais le décret précité n'est pas applicable aux fondations de bourses, par le motif qu'elles n'ont droit à aucune subvention à la charge des communes (cass., 26 janvier 1850).

« 17° Les frais d'entretien et d'instruction des aveugles et « sourds et muets indigents, sans préjudice des subsides à « fournir par les provinces ou par l'État, lorsqu'il sera reconnu « que la commune n'a pas les moyens d'y pourvoir sur ses « ressources ordinaires. »

Chaque commune est tenue, non pas de bâtir un hospice pour les aveugles et les sourds-muets qui ont leur domicile de secours sur son territoire, mais simplement de payer les frais de leur entretien dans les communes où ces établissements spéciaux existent. C'est une application des principes exposés sous le numéro précédent.

« 18° Les frais d'entretien des enfants trouvés, dans la « proportion déterminée par la loi. »

Chaque commune est chargée de l'entretien des enfants abandonnés qui sont nés sur son territoire de père et mère connus. En ce qui concerne les frais d'entretien des enfants

trouvés proprement dits, c'est à dire nés de père et mère inconnus, la moitié seulement est supportée par la commune sur le territoire de laquelle ils ont été exposés (lois du 30 juillet 1834, art. 1er, et du 18 février 1845, art. 2).

« 19° Les dépenses de la voirie communale et des chemins « vicinaux, des fossés, des aqueducs et des ponts, qui sont « légalement à charge de la commune (voyez la loi du « 10 avril 1841). »

Aux charges que nous venons d'énumérer et qui sont imposées aux communes par l'art. 131 de la loi communale, il faut ajouter les suivantes :

20° Les frais des Chambres de commerce. Le tiers de ces frais est à la charge des communes où les Chambres de commerce ont leur siége (loi du 16 mars 1841).

21° Les frais des conseils de prud'hommes. Ces frais sont supportés par toutes les communes comprises dans le ressort de chaque conseil, en proportion du nombre et de la quotité des patentes ou redevances payées dans chaque commune (loi du 7 février 1859, art. 89).

— L'art. 131 de la loi communale, que nous venons d'analyser, contient la liste des dépenses obligatoires des communes. On s'est demandé si cette liste est complète, s'il ne convient pas d'y ajouter certaines dépenses que des décrets antérieurs à 1830 avaient imposées d'office aux communes.

Lorsqu'on rapproche et que l'on combine d'une part l'art. 110 de la constitution qui veut qu'aucune charge communale ne soit établie que du consentement du conseil communal, sauf les exceptions dont l'expérience *démontrera* la nécessité et qui seront déterminées par la loi, et d'autre part le texte de la loi de 1836 qui contient une énumération détaillée des charges communales, où sont rappelées maintes dépenses établies par des lois plus anciennes, on doit décider, nous semble-t-il, que le silence du législateur moderne, en ce qui concerne les autres, est le résultat d'une volonté préméditée et non d'une négligence involontaire.

Si cette manière de voir est exacte, il est évident que les décrets précités sont frappés de l'abrogation politique en vertu des art. 110 et 138 de la constitution.

Cette observation s'applique notamment aux décrets du 23 avril, du 7 août et du 15 octobre 1810, du 16 septembre 1811, ainsi qu'à l'arrêté du 26 juin 1814, qui ont mis à la charge des communes les dépenses relatives au casernement des troupes.

— Lorsque les communes refusent ou négligent d'acquitter les dépenses obligatoires qui leur incombent, l'autorité administrative supérieure peut les contraindre à obéir aux prescriptions de la loi. A cet effet, la députation provinciale est autorisée à porter d'office la dépense au budget dans la proportion du besoin (loi comm., art. 133).

Lorsqu'une dépense a été inscrite d'office au budget de la commune par l'administration supérieure, le collége échevinal ne peut pas refuser d'en ordonnancer le montant au profit du créancier. En cas de résistance, l'autorité provinciale en délibère et ordonne, s'il y a lieu, que la dépense soit immédiatement soldée.

Cette décision tient lieu de mandat, et le receveur communal est tenu d'en acquitter le montant (art. 147).

Il en est tenu, dit la loi, sous sa responsabilité personnelle. Il ne doit avoir aucun égard aux défenses qui lui seraient faites par le collége ou par le conseil, attendu qu'il a la manutention exclusive des deniers communaux. Son devoir est d'obéir à la décision de l'administration supérieure, et, au besoin, les tribunaux peuvent l'y contraindre en rendant un jugement exécutoire sur ses biens.

Le législateur, en organisant cette procédure administrative pour suppléer à l'impuissance dans laquelle se trouvent les créanciers des communes d'agir contre elles par voie de saisie et d'exécution forcée, n'a pas obvié à toutes les difficultés qui peuvent se présenter. Il n'a pas tracé la marche à suivre quand les communes n'ont pas en caisse les fonds

nécessaires pour satisfaire à toutes les dépenses obligatoires dont il les a grevées. Si leurs recettes sont insuffisantes, c'est en vain que l'autorité provinciale inscrira d'office ces dépenses à leur budget. C'est egalement en vain qu'elle délivrera des mandats à charge du receveur communal, si ce dernier n'a pas en mains les fonds nécessaires pour les payer. Il est, en effet, de principe en administration que les comptables publics ne sont jamais tenus d'être en avance, et il n'est pas dérogé à ce principe par la disposition de la loi communale qui ordonne au receveur, sous sa responsabilité personnelle, d'acquitter les mandats dressés par la députation.

Le conseil communal doit, sans doute, lorsque les recettes ordinaires sont insuffisantes, créer, par voie de taxe ou d'emprunt, des ressources extraordinaires qui mettent la commune en état d'obéir aux prescriptions de la loi.

Mais où est la sanction de cette obligation? Si le conseil néglige ou refuse de lever les deniers nécessaires, l'administration supérieure peut-elle, après avoir épuisé les moyens de persuasion, recourir aux moyens de coaction et agir d'office en son lieu et place?

Ce cas est prévu par la loi française du 18 juillet 1837, art. 39. Elle dispose que, si les ressources de la commune ne sont pas suffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office au budget, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé annuellement par la loi des finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum.

L'administration supérieure jouit-elle, dans notre pays, d'une prérogative aussi étendue? Peut-elle forcer les communes à s'imposer extraordinairement pour faire face à leurs dépenses obligatoires?

Lors des discussions qui ont eu lieu au sujet de l'art. 110

de la constitution, la section centrale du Congrès a déclaré que cela est de droit.

Mais le législateur a négligé d'organiser les mesures nécessaires pour l'application de ce principe, qui reste dès lors à l'état de lettre morte.

La seule loi qui se rapporte à la question est la loi du 14 février 1810, qui dispose en vue d'un cas tout à fait spécial.

Il résulte de cette loi que si les revenus de la fabrique et ceux de la commune ne suffisent pas à couvrir les frais de réparation et de reconstruction des édifices du culte, il doit y être pourvu soit au moyen d'un emprunt, à charge de remboursement dans un temps déterminé, soit au moyen d'une imposition extraordinaire qui se répartit au marc le franc sur la contribution foncière et mobilière. Ces emprunts et ces répartitions s'opèrent par les soins et sous l'autorité du gouvernement et sont soumis à l'approbation du corps législatif à l'ouverture de chaque session.

C'est là, nous le répétons, une disposition spéciale qu'il n'est pas permis d'étendre par voie d'analogie à des cas non prévus. En principe, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. Il n'y a d'exceptions possibles que dans les cas expressément déterminés par la loi. Tel est le vœu de l'art. 110 de la constitution.

CHAPITRE LXVII

DES RECETTES COMMUNALES

SECTION I

INDICATION DES RESSOURCES DES COMMUNES

Le conseil est tenu de porter annuellement au budget, en les spécifiant, toutes les recettes quelconques de la commune, ainsi que celles que la loi lui attribue, et les excédants des exercices antérieurs (loi commun., art. 134).

Ces recettes sont les suivantes :

1° Les fermages, revenus et rentes des biens immobiliers et des capitaux de la commune;

2° La location du droit de chasse sur ses propriétés immobilières ;

3° Les cotisations imposées aux ayants droit aux fruits des biens communaux dont les habitants ont la jouissance directe. Ces cotisations doivent être acquittées par les intéressés avant qu'ils aient reçu délivrance de la portion de fruits qui leur revient (loi du 11 frimaire an VII, art. 4, § 5);

4° Les droits de place qui se perçoivent dans les halles, foires, marchés et abattoirs (loi commun., art. 77, n° 5);

5° Les droits de stationnement sur la voie publique (loi comm. art. 77, n° 5);

6° Les droits de pesage, mesurage et jaugeage dont la loi du 29 floréal an X autorise l'établissement;

7° Le prix des concessions de terrains dans les cimetières (décret du 23 prairial an XII, art. 11);

8° Les droits qui se perçoivent sur les extraits ou expéditions des actes de l'état-civil. Ces droits ont été tarifés par le décret du 12 juillet 1807 et par l'arrêté royal du 24 mai 1827;

9° Les amendes de simple police. Les amendes pour contraventions doivent être appliquées, aux termes du code pénal, art. 466, au profit de la commune où la contravention a été commise. Mais, lorsqu'il s'agit d'amendes pour contravention aux règlements communaux, la loi du 29 avril 1819 n'en attribue qu'un tiers aux communes. Les deux autres tiers sont dévolus aux préposés verbalisants et aux hospices;

10° Les deux tiers du produit des amendes de police rurale et correctionnelle (décret du 17 mai 1809);

11° Les amendes en matière de grande voirie. Il en revient un tiers à la commune où le délit a été commis (décret du 16 déc. 1811, art. 115 et 116; décret du 29 août 1813);

12° Les amendes prononcées en matière de milice par la loi du 8 janvier 1817. Elles sont versées en entier dans la caisse de la commune à laquelle appartiennent les condamnés (art. 54);

13° Les amendes en matière de garde civique (loi du 8 mai 1848, art. 67);

14° Les centimes additionnels que l'État perçoit au profit des communes en sus du principal de l'impôt foncier et de la contribution personnelle.

Le taux maximum de ces centimes additionnels est fixé par l'art. 15 de la loi du 12 juillet 1821, ainsi conçu :

« Jusqu'à ce que d'autres dispositions aient été approuvées « par nous, relativement aux impositions communales, il sera « perçu, pour faire face aux dépenses des communes, *cinq*

« centièmes additionnels sur le principal des impôts, sur les
« propriétés bâties et non bâties et sur le personnel.

« Indépendamment de ces centièmes additionnels, il pourra
« également être perçu, sur le même pied et sur les mêmes
« impôts, *deux* centièmes au profit des communes, sous la
« condition expresse qu'ils devront être employés à la sup-
« pression ou à la diminution des impositions communales,
« soit personnelles ou autres. Dans les communes qui n'ont
« pas besoin de ces *deux* centièmes additionnels pour couvrir
« leurs dépenses, ils pourront être ou entièrement supprimés
« ou perçus en moindre proportion, de manière qu'en tout
« cas il en résultera un avantage pour les contribuables. »

15° La quote-part attribuée aux communes dans le produit de certains impôts généraux comme compensation de l'abolition des droits d'octroi.

Les octrois communaux, abolis une première fois par la loi du 19-25 février 1791, avaient été rétablis par la loi du 5 ventôse an VIII. Mais une loi récente, en date du 18 juillet 1860, les a de nouveau et définitivement supprimés.

Le législateur, en même temps qu'il ôtait aux communes cette branche de revenu, a pourvu à leurs nécessités financières en leur abandonnant une quote-part de certains impôts qui se perçoivent au profit du trésor public.

La loi du 18 juillet 1860 dispose à cet égard comme suit :

« Art. 2. Il est attribué aux communes une part de 40 p. c.
« dans le produit brut des recettes de toute nature du service
« des postes, de 75 p. c. dans le produit du droit d'entrée sur
« le café et de 34 p. c. dans le produit des droits d'accise...
« sur les vins et eaux-de-vie provenant de l'étranger, sur les
« eaux-de-vie indigènes, sur les bières et vinaigres et sur les
« sucres.

« Art. 3, § 1er. Le revenu attribué aux communes par
« l'art. 2 est réparti chaque année entre elles, d'après les
« rôles de l'année précédente, au prorata du principal de la
« contribution foncière sur les propriétés bâties, du principal

« de la contribution personnelle et du principal des cotisations « de patentes, établies en vertu de la loi du 21 mai 1819, de « la loi du 6 avril 1823 et des art. 1 et 2 de la loi du 22 jan- « vier 1849.

§ 2. Une somme égale au quart présumé de sa quote-part « dans la répartition annuelle est versée au commencement « du deuxième, du troisième et du quatrième trimestre, à la « caisse de chaque commune, à titre d'à-compte.

§ 3. Le quart présumé est fixé d'après les prévisions du « budget des voies et moyens, quant aux accises et aux postes, « et d'après le produit moyen du droit d'entrée sur le café « pendant les trois dernières années, en tenant compte de la « situation trimestrielle des recouvrements.

« § 4. Le solde du décompte de l'année est payé aux com- « munes, après l'achèvement de la répartition définitive, dans « les premiers mois de l'année suivante. »

16° Le produit des taxes communales.

Une question des plus graves s'élève au sujet des taxes ou impositions communales : les lois et les arrêtés émanés du régime français et du régime hollandais, qui ont fixé l'assiette de ces impositions, sont-ils encore en vigueur sous le régime politique actuel ?

L'affirmative a été soutenue par M. Lejeune dans une brillante dissertation qu'on trouvera dans la *Belgique judiciaire*, tome XII, page 1441.

Mais d'un autre côté, la cour de cassation a décidé par quatre arrêts, en date du 7 mars 1836, du 26 avril 1841, du 28 juillet 1842 et du 5 mai 1859, que le droit des communes d'établir des impositions locales est illimité quant aux objets imposables.

Le dernier de ces arrêts est conçu comme suit :

« Considérant que l'arrêté royal du 4 octobre 1816, en « prescrivant aux autorités communales les règles à suivre « dans l'établissement de leurs impôts, énumérait limitati- « vement les objets imposables, fixait le maximum de l'impôt

« communal à percevoir sur ceux de ces objets qui auraient « déjà été assujettis à l'impôt public et traçait ainsi à ces « autorités un cadre dans lequel elles devaient se renfermer « en matière de finances; mais qu'il appert des débats qui « ont eu lieu au Congrès national, tant dans la section centrale « qu'à la séance publique du 26 janvier 1831 sur le titre V « de la Constitution mis en rapport avec les articles 31, 108, « n° 2, et 110, n° 3, que le système restrictif que consacrait « l'arrêté de 1816 a été complétement abrogé;

« Qu'en effet, quelques membres du Congrès qui étaient « pénétrés de l'esprit de ce système, ne voulaient accorder « aux autorités communales le droit d'établir leurs propres « impôts que dans la latitude et la forme qui seraient fixées « d'avance par la loi organique, mais qu'une proposition faite « dans ce but fut rejetée par le motif surtout que ces autorités « sont les meilleurs juges des besoins et des intérêts exclusi- « vement locaux, et que leurs actes en cette matière seraient « soumis au contrôle de l'autorité supérieure;

« Qu'en conséquence, la loi communale se borne (art. 76, « n° 5) à soumettre à l'avis de la députation permanente et à « l'approbation du roi les délibérations des conseils commu- « naux sur l'établissement, le changement ou la suppression « des impositions communales et les règlements y relatifs;

« Qu'il est incontestable que le Congrès national, en don- « nant à ces autorités la liberté qu'elles n'avaient pas aupara- « vant d'asseoir sur des bases qu'elles déterminent elles-mêmes « les impôts qui n'affectent que les intérêts exclusivement « communaux, n'a voulu porter aucune atteinte au droit qui « appartient essentiellement au pouvoir législatif d'intervenir « par des mesures préventives, chaque fois que la création « d'impôts locaux touche à l'intérêt général;

« Que c'est ainsi que le législateur, en attribuant par l'arti- « cle 82, § 2, de la loi du 30 avril 1836 au conseil provincial, « le droit de prononcer sur les demandes des conseils com- « munaux, ayant pour objet l'établissement, la suppression,

« les changements de foires et marchés dans la province, lui « ordonne de veiller à ce qu'il ne soit mis à l'importation, à « l'exportation et au transit d'autres restrictions que celles « établies en vertu des lois;

« Mais que, sauf ces restrictions particulières et d'autres « semblables introduites ou à introduire par des lois spéciales, « les autorités communales ont, en vertu de la Constitution, « le pouvoir illimité de fixer, sous l'approbation royale, l'as- « siette aussi bien que le montant de leurs propres taxes, sans « devoir s'arrêter à la quotité de l'impôt public dont seraient « déjà passibles les objets qu'elles se proposeraient d'imposer « et sans être obligées d'avoir égard à l'exemption temporaire « de la contribution foncière au profit de l'État, accordée pour « la construction ou reconstruction de bâtiments;

« D'où il suit que le conseil communal de Molenbeek-Saint- « Jean, a pu légalement soumettre à un impôt dont aucune « loi n'interdit la création ni ne limite la quotité, les établis- « sements industriels et commerciaux situés sur son terri- « toire, etc. »

Malgré toute l'autorité qui s'attache aux arrêts de la cour suprême, nous croyons qu'on peut combattre avec quelque succès les arguments sur lesquels elle s'appuie. Nous essaierons de démontrer que la matière des impôts communaux est essentiellement législative par sa nature et par son objet, qu'elle a été de tout temps considérée comme telle, et qu'il n'a été dans la pensée ni du Congrès national, ni des auteurs de la loi de 1836 d'abroger les restrictions et les garanties dont la législation antérieure avait environné l'exercice du droit qu'ont les conseils communaux de taxer leurs administrés.

Le droit d'établir des impôts, même bornés au territoire d'une commune, n'est pas d'intérêt purement local; car il est de nature à préjudicier à des intérêts d'un ordre plus élevé, aux intérêts généraux, lesquels sont placés sous la sauvegarde du pouvoir législatif.

En effet, la matière imposable est la même pour les com-

munes que pour l'État; c'est toujours sur la fortune individuelle des citoyens que les impôts sont prélevés, quelque nom qu'on leur donne, quelque habilement que soit calculé le mode de perception.

Or, les impôts généraux n'ont pas été créés au hasard, sans plan ni méthode. Ils forment un système complet destiné à atteindre tous les éléments de la richesse sociale.

Mais en levant des contributions sur les citoyens, le législateur s'est attaché à ne pas les pressurer. Il a combiné toute les parties du régime financier, de manière à laisser intact le capital national, et à ménager les sources de la production.

Que l'on consulte les lois sur l'impôt foncier, sur le personnel, sur les patentes, on y rencontrera, à chaque pas, des exemptions en faveur de l'agriculture et de certaines branches d'industrie. Que deviennent ces garanties, si l'on accorde aux conseils communaux le droit illimité de créer des impositions locales, quels que soient les objets imposables?

Les lois sur l'impôt foncier, dans le but de favoriser l'accroissement des propriétés bâties, exemptent de la contribution les constructions élevées depuis moins de huit ans. Permettra-t-on aux conseils communaux d'aller à l'encontre de cette disposition en taxant à leur gré les bâtiments ou certaines catégories de bâtiments, alors même qu'ils sont tout récemment construits?

Les lois qui fixent l'accise sur le sel, sur le sucre, sur les boissons distillées, etc., ont extrait de cet impôt tout ce qu'il est susceptible de produire. Permettra-t-on aux autorités communales d'établir arbitrairement sur ces denrées des taxes supplémentaires, d'en ralentir la fabrication et de tarir les sources les plus abondantes du revenu public?

Le système que nous combattons ne tend à rien moins qu'à ressusciter les abus du régime antérieur à 1789. Chaque seigneur se considérait alors comme souverain dans ses domaines et les grevait d'impôts locaux qui faisaient double emploi avec

les impôts généraux. La législation financière était devenue, grâce à cette infinie diversité de taxes, un labyrinthe inextricable où tout était mêlé et confondu, où les principes les plus contraires se heurtaient sans cesse, où l'exception détruisait constamment la règle. Le même désordre reviendra à la longue, si l'on accorde aux communes un droit illimité de créer les taxes que bon leur semble.

C'est au législateur à prévenir ce désordre par de sages mesures. Et, pour atteindre ce but, il n'y a qu'un seul moyen. Il faut qu'il définisse, qu'il limite, qu'il circonscrive l'assiette des impositions communales de manière à les mettre en harmonie avec les impôts généraux.

Des considérations qui viennent d'être exposées il résulte que le règlement des impositions communales est une matière d'intérêt général qui rentre essentiellement dans les attributions législatives.

Telle a été constamment la manière de voir des gouvernements qui ont précédé et suivi la Constitution de 1831. Une analyse sommaire de la législation relative aux taxes communales en fournira la preuve.

On a vu, dans la première partie de c etravail, que, sous le régime antérieur à 1789, les communes ne pouvaient lever aucun impôt, si ce n'est en vertu d'un octroi de l'empereur, qui était dépositaire de l'autorité législative. Nous ne reviendrons pas sur ce point.

La législation française, introduite dans notre pays par la conquête, demeura fidèle à ce principe.

Le décret du 14 décembre 1789 avait maintenu à titre provisoire les anciennes taxes locales. Mais les lois subséquentes s'attachèrent à établir un système d'impositions locales uniforme pour tout l'empire.

Le décret du 19 février et celui du 29 mars 1791 proclamèrent l'abolition complète des octrois et des taxes municipales.

En même temps les lois du 29 mars et du 5 août 1791,

autorisaient les communes à percevoir, pour leurs besoins et ceux de leurs hôpitaux, des sous additionnels au principal des contributions foncière, mobilière et des patentes.

En l'an VII, le législateur, pour ne pas surcharger les contribuables sous le poids de ces impositions supplémentaires, revient au système des anciennes taxes communales. Mais il s'attache à circonscrire l'assiette de ces taxes dans les bornes les plus étroites. La loi du 11 frimaire permet la location des places dans les halles, les marchés et les chantiers, sur les rivières, les ponts et les promenades publiques, mais seulement lorsque cette location peut avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation, la circulation et la liberté du commerce (art. 7).

Elle autorise l'établissement de taxes indirectes et locales, mais seulement en cas d'insuffisance constatée des ressources ordinaires des communes, et moyennant l'assentiment exprès et spécial du corps législatif (art. 52).

Elle défend, en outre, d'assujettir auxdites taxes ni les grains et farines, ni les fruits, beurre, lait, fromages, légumes, et autres menues denrées servant habituellement à la nourriture des hommes (art. 55).

Elle dispose enfin que les projets de taxes municipales seront soumis à l'administration départementale, qui pourra les modifier, qui les arrêtera et qui les adressera, avec un avis motivé, au directoire exécutif (art. 57).

La loi du 5 ventôse an VIII rétablit les octrois et les rend obligatoires dans les villes dont les hospices civils n'ont pas de revenus suffisants pour leurs besoins. Le décret du 17 mai 1809, pris en exécution de cette loi, spécifie limitativement les objets passibles de l'octroi.

Nous arrivons au régime hollandais. La loi fondamentale de 1815 proclame hautement le droit du pouvoir législatif d'intervenir dans l'établissement des impositions locales : « Lorsque les charges communales, dit l'article 157, exigent « quelque imposition, les administrations locales observent

« scrupuleusement les dispositions des lois, ordonnances et « règlements généraux en matière de finances. »

Bientôt après l'arrêté du 4 octobre 1816 (arrêté qui a la même autorité qu'une loi proprement dite), formule des règles générales sur les impositions communales, parce que, porte le préambule, ces impositions sont étroitement liées au système des contributions indirectes perçues pour le compte de l'État.

Cet arrêté institue plusieurs catégories d'impositions et les énumère dans un ordre tel que l'établissement de chaque espèce de taxes est subordonné à la condition que le produit des catégories précédentes ne suffise pas à pourvoir aux besoins des communes.

En premier lieu, il autorise la perception de cinq centimes additionnels au total de la contribution foncière et personnelle (art. 1).

Il autorise subsidiairement les administrations locales à établir des droits sur le passage des écluses et l'ouverture des ponts, des redevances pour l'occupation des places dans les marchés publics, boucheries, halles au poisson, etc., et une taxe pour l'éclairage des rues, l'entretien des pompes à feu et les gardes de nuit (art. 2).

Plus subsidiairement encore, il permet aux communes d'établir des taxes personnelles (art. 3).

Il dispose ensuite qu'en cas d'insuffisance de ces trois catégories d'impôts, les octrois seront maintenus dans les localités où ils existaient précédemment, et que dans les autres communes il pourra être créé des octrois nouveaux, mais seulement sur les cinq objets suivants : les boissons, les comestibles, les combustibles, les fourrages, les matériaux de construction (art. 7).

Enfin l'article 9 renferme les recommandations suivantes :

En premier lieu, qu'autant que possible les mêmes objets soient imposés dans les communes limitrophes, et qu'ils le soient au même taux ;

En second lieu, que les impositions communales ne frappent pas sur des objets déjà soumis aux contributions indirectes, notamment sur le sel, le savon, le pesage, le mesurage de menues denrées sèches, ni sur les bateaux qui naviguent à l'intérieur du pays;

En troisième lieu, qu'à l'égard des impositions communales qui frapperaient sur des objets déjà assujettis aux impôts publics, la quotité de la taxe n'excède pas la moitié de l'impôt public;

En quatrième lieu, qu'il ne soit pas préjudicié par les impositions communales au principe de la libre circulation des denrées et marchandises sujettes à l'impôt dans l'intérieur du royaume.

Les dispositions de l'arrêté du 4 octobre 1816 ont été complétées par les actes suivants :

L'arrêté du 25 octobre 1816 statue que la contribution foncière ne peut pas servir de base aux taxes locales.

La loi du 12 juillet 1821, qui fixe les bases du système général des impôts, vise aussi les impositions communales. Elle autorise les communes à percevoir cinq centimes additionnels sur le foncier et le personnel, et, en outre, deux centimes supplémentaires, à condition qu'ils seront employés à la suppression ou à la diminution des taxes personnelles.

L'arrêté du 10 novembre 1826 et celui du 4 décembre 1827, statuent qu'à l'avenir les octrois sur les bières et vinaigres, seront remplacés par des centimes additionnels à l'accise de l'État sur ces denrées.

Sous le régime inauguré par la constitution de 1831, l'action du pouvoir législatif continue à se faire sentir dans l'établissement et la perception des contributions locales.

La loi du 19 juillet 1832 dispose que les péages pour l'exécution des travaux publics entrepris par les communes seront autorisés par le roi et que l'autorisation ne sera accordée qu'ensuite d'une information dans les communes environnantes (art. 5 et 6).

La loi du 30 mars 1836 subordonne à l'approbation du roi l'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs (art. 76, n° 5).

La loi du 27 mai 1837, renouvelant une défense écrite dans l'arrêté du 4 octobre 1816, porte que les taxes municipales sur la fabrication des eaux-de-vie ne peuvent, en aucun cas, excéder la moitié du droit d'accise perçu par le trésor public (art. 3, § 4).

Enfin la loi du 18 juillet 1860 abolit sans retour les impositions indirectes connues sous le nom d'octrois (art. 1er).

Cette longue série de lois montre que le législateur est demeuré fidèle, à travers les vicissitudes des différents régimes politiques, à la même pensée. Sa préoccupation constante a été de coordonner les bases des impositions communales avec celles des impôts généraux, de manière à en faire un ensemble dont toutes les parties convergent vers un but unique. Pour réaliser ce plan il a, d'une part, prohibé certaines classes de taxes communales, et, d'autre part, il a réglé l'assiette de celles qu'il a voulu maintenir.

Or, on soutient que ces restrictions sont aujourd'hui en partie abrogées, que la constitution et la loi communale de 1836 ont supprimé celles qui sont d'une date antérieure à la dissolution du royaume des Pays-Bas.

Nous examinerons l'autorité des arguments qu'on fait valoir à l'appui de cette allégation.

On invoque, en premier lieu, les art. 108 et 110 de la constitution, et voici comment on raisonne :

L'art. 108, dit-on, attribue aux conseils communaux tout ce qui est d'intérêt communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et de la manière que la loi détermine; d'un autre côté l'art. 110 statue qu'au conseil communal appartient le droit d'établir des impositions locales; et, d'après la disposition finale de cet article, ce droit ne peut être restreint que par les exceptions dont l'avenir démontrera la nécessité (arrêt de la cour de cassation du 28 juillet 1842).

Les inductions qu'on tire de ces deux articles ne sont rien moins que concluantes. Soutenir que le droit d'établir des impositions résulte pour les communes de l'art. 108, § 2, c'est résoudre la question par la question, car c'est poser en fait que les taxes communales constituent un objet d'intérêt purement communal. Nous croyons avoir démontré plus haut que les impôts communaux sont réellement un objet d'intérêt mixte, qui rentre naturellement dans le cercle des attributions législatives.

Quant à l'art. 110, il n'a pas la portée qu'on lui donne. Il en a même une toute différente.

Cet article s'explique, ainsi que la plupart des dispositions constitutionnelles, par les antécédents historiques. Il indique que le Congrès national a voulu réagir contre un abus qui s'était développé sous les gouvernements précédents. L'empereur Napoléon avait, en mainte occasion, imposé les communes malgré elles, en même temps qu'il rejetait à leur charge des dépenses d'intérêt général pour dégrever le trésor public, obéré par les frais de la guerre. Le roi des Pays-Bas avait suivi les mêmes errements. Voilà l'usurpation de pouvoir dont le Congrès a voulu rendre le retour impossible. Il l'a fait en décrétant qu'aucune contribution ne peut être levée si elle n'a été votée par les représentants des citoyens : par les chambres, lorsqu'il s'agit des dépenses générales du royaume, par le conseil électif de la province ou de la commune, lorsqu'il s'agit des dépenses qui n'intéressent que les circonscriptions provinciales ou communales.

Il suffit de lire les discussions pour se convaincre que telle est la véritable portée de l'art. 110. M. Lebeau avait proposé l'amendement suivant, pour rendre le texte plus clair :

« Aucun impôt provincial ne peut être établi sans le consen-
« tement du conseil provincial; aucun impôt communal ne
« peut être établi sans le consentement du conseil communal. »

L'honorable membre alléguait à l'appui de son amendement : « La nécessité d'empêcher que le pouvoir exécutif

« n'usurpe les attributions des conseils communaux, ainsi « que cela s'est vu sous le gouvernement précédent. Voilà, « ajoutait-il, la seule garantie qu'il importe de consacrer « dans la constitution. Abandonnons toutes les autres ques- « tions d'organisation à l'arbitraire des législatures à venir. »

L'amendement de M. Lebeau, qui ne consistait qu'en un changement de rédaction sans importance, fut repoussé par la raison que le projet primitif était suffisamment explicite. Mais les explications qui l'accompagnent traduisent fidèlement la pensée de la commission qui avait élaboré ce projet et dont M. Lebeau faisait partie.

Ainsi l'art. 110 ne dit pas autre chose que ceci : en règle générale il faut, pour établir un impôt communal, l'assentiment du conseil communal ; le législateur seul, et non le pouvoir exécutif, pourra créer des impôts de cette espèce quand l'expérience en aura démontré la nécessité.

C'est donc à tort qu'on verrait dans cet article le principe d'une attribution de compétence, la reconnaissance du prétendu droit qu'ont les conseils communaux d'établir tel impôt que bon leur semble.

La cour de cassation l'a si bien senti que, dans son arrêt du 5 mai 1859, elle s'abstient de reproduire l'argument de texte par lequel débute l'arrêt du 28 juillet 1842.

Mais elle se rejette sur les discussions. Elle se prévaut du rejet d'une proposition tendant à n'accorder aux autorités communales le droit d'établir leurs propres impôts que dans la latitude et la forme qui seraient fixées d'avance par une loi organique.

Ce rejet a-t-il véritablement la portée que lui attribue la cour suprême? Nous ne le pensons pas, et nous justifierons cette opinion au moyen du rapport de la section centrale du congrès.

Le projet de constitution portait, art. 13 :

« Aucune charge, aucune imposition provinciale ne peut « être établie que du consentement du conseil provincial.

« Aucune charge, aucune imposition communale ne peut « être établie que du consentement du conseil communal. »

L'article s'arrêtait là. Il ne contenait pas la restriction qui termine l'art. 110 actuel.

Quand le projet fut renvoyé à l'examen des sections, elles furent effrayées du pouvoir illimité dont l'art. 13 semblait investir l'autorité provinciale et municipale en matière d'impôts, et elles réclamèrent à l'envi des garanties contre les abus qu'elles redoutaient. Chacune mit en avant une précaution différente. La 7e section notamment proposa d'ajouter à l'article 13 ces mots : « Dans la latitude et la forme qui seront « fixées par la loi organique. »

La section centrale repoussa cette proposition. Elle fut unanime à la considérer comme inutile en présence des garanties que contenait l'art. 116 du projet (voyez le rapport fait par M. De Theux dans la séance du 22 janvier 1831. — Huyttens, tome IV, p. 105).

Or, l'article 116, qui est devenu définitivement l'art. 108, dit textuellement que les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois, et il ajoute que le pouvoir législatif interviendra pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne blessent l'intérêt général.

En présence d'une attribution aussi large il devenait inutile de charger le législateur, par une disposition spéciale, de régler l'assiette des impôts communaux. C'est pour cela que la proposition de la 7e section n'a pas été admise, et non pas parce qu'on songeait à abolir le système restrictif que consacrait l'arrêté de 1816.

L'argument que la cour de cassation a puisé dans les discussions qui ont eu lieu au sujet de l'art. 110 de la constitution n'est donc pas mieux fondé que celui qu'elle avait précédemment tiré du texte même de cet article.

On dit encore, à l'appui de la prérogative illimitée des conseils communaux en matière d'impôts, que l'article 76, n° 5, de la loi communale dispose d'une manière générale, que les

conseils communaux peuvent, sous l'approbation de la députation des états provinciaux, établir, charger ou supprimer les impositions communales et les règlements y relatifs. (Voyez l'arrêt de la cour de cassation du 28 juillet 1842.)

Cette interprétation nous semble forcée, pour ne pas dire davantage. L'article 76, n° 5, ne contient pas une attribution positive de compétence, il restreint au contraire la liberté d'action des conseils communaux. Il dit simplement que les résolutions prises par ces corps en matière d'impôts ne sont exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du roi. Il ne signifie rien de plus, et il faut, en vérité, une grande hardiesse de déduction pour conclure de cette proposition que désormais l'autorité communale est dispensée de se conformer aux lois et arrêtés antérieurs qui délimitaient la matière imposable.

En ce qui concerne ce dernier point, l'intention du législateur de 1836 a été de rien innover. Il s'est tacitement référé aux lois financières qui étaient précédemment en vigueur. Les discussions auxquelles la loi communale a donné lieu mettront ce point en lumière.

Nous citerons d'abord pour mémoire l'art. 131 du projet de loi élaboré par la commission instituée par l'arrêté du 16 septembre 1831. Cet article était ainsi conçu :

« Lorsque les charges communales exigent quelque imposition, les administrations locales observent scrupuleusement les dispositions des lois, arrêtés et règlements royaux en matière de finances.

« Avant que ces impositions soient perçues, elles doivent avoir l'agrément du conseil provincial, auquel les projets sont adressés avec un état exact des besoins de la commune. En examinant ces projets, le conseil veille à ce que l'impôt proposé ne gêne point le transit et n'établisse pas sur l'importation des produits du sol ou de l'industrie d'autres provinces ou communes des droits plus élevés que ceux perçus sur les produits du même lieu où l'impôt est établi. »

On voit que les hommes d'État qui ont élaboré notre régime

communal ont été, dès le principe, préoccupés du soin de maintenir intact le principe rationnel de l'intervention du pouvoir législatif dans le règlement des impôts communaux.

Au projet dont nous venons de parler, on en substitua un autre, qui portait, art. 133 :

« Lorsque les revenus ou les ressources d'une commune « ne lui permettent pas de subvenir aux dépenses annuelles « nécessaires, le conseil municipal peut voter une contribu- « tion permanente ou temporaire ou un emprunt.

« Aucune imposition, aucun emprunt ne peut être établi « sans le consentement du roi et de la députation du conseil « provincial. »

Cet article fut modifié comme suit par la section centrale :

« Art. CXXXI. Lorsque les recettes d'une commune ne « lui permettent pas de subvenir à ses dépenses, le conseil « peut voter une taxe communale permanente ou temporaire « ou un emprunt, *en se conformant aux dispositions des* « *lois et arrêtés d'administration générale en matière de* « *finances*.

« Aucune imposition, aucun emprunt ne peut être établi « sans le consentement du roi et de l'avis de la députation du « conseil provincial. »

Et, à l'appui de son amendement, la section centrale disait dans son rapport :

« Le conseil communal devra se conformer scrupuleuse- « ment à ce que prescrivent les lois financières. Il importe en « effet que l'on arrête les administrations communales qui, « pour faire rapporter l'impôt, chercheraient à pressurer les « producteurs en établissant des modes de perception autres « que ceux établis par la loi. »

Lors du vote, la Chambre des représentants rejeta ces deux articles, non pas qu'ils continssent des principes qu'elle ne voulait pas admettre, mais parce qu'elle les jugeait tout à fait inutiles et surabondants.

Voici en effet ce qu'on lit dans le *Moniteur* du 19 janvier 1835 :

« M. le ministre de l'intérieur. Je demanderai la suppres-
« sion de l'article du projet du gouvernement et de celui de
« la section centrale. Je ferai d'abord observer que cet article
« n'est que la répétition des dispositions consacrées dans les
« art. 64 et 76 de la loi, et de plus qu'il est en contradiction
« avec ces dispositions; car nous voyons au deuxième para-
« graphe qu'aucune imposition, aucun emprunt ne peut être
« établi sans le consentement du roi et de l'avis de la députa-
« tion du conseil provincial, ce qui suppose qu'il faut l'avis
« *conforme* de la députation provinciale pour établir une
« imposition ou un emprunt. Or, cela est diamétralement
« opposé à une disposition déjà votée, qui soumet les délibé-
« rations du conseil communal *à l'avis* de la députation et à
« l'approbation du gouvernement. C'est la marche qui a tou-
« jours été suivie jusqu'à présent, et je pense qu'il faut la
« maintenir. La députation n'est que consultée, c'est le gou-
« vernement qui approuve. Aussi cet article est inutile, aussi
« bien celui du gouvernement que celui de la section cen-
« trale. »

« M. Dellafaille. Si la Chambre entend supprimer l'article,
« je me rallierai à cette disposition; mais si la suppression
« était rejetée, je proposerais de retrancher la fin du premier
« paragraphe : *en se conformant*, etc., *parce qu'il ne dépend
« pas des communes de se soustraire aux dispositions des
« lois et arrêtés d'administration générale en matière de
« finances.*

« Je proposerais aussi une modification au deuxième para-
« graphe, qui consisterait à dire *et* sur l'avis, au lieu de : *de*
« l'avis de la députation provinciale.

« L'art. 133 est mis aux voix. Il n'est pas adopté. »

Cette discussion fait parfaitement comprendre le motif qui a déterminé la Chambre des représentants à ne pas donner suite à la proposition mise en avant par la section centrale.

Elle a pensé qu'il était superflu d'enjoindre aux conseils communaux de se conformer scrupuleusement aux lois et aux arrêtés d'administration générale qui réglaient l'assiette des taxes locales, parce que personne n'avait jamais songé à élever un doute sur ce point.

La volonté du législateur de 1836 de maintenir en vigueur les lois et arrêtés généraux relatifs aux taxes locales se révèle encore en termes assez clairs dans l'art. 135, lequel dispose :

« Dans le cas où l'autorisation de répartir une contribu-
« tion a été accordée, le projet de rôle de répartition, *formé*
« *en conformité des dispositions existantes*, après avoir été
« arrêté provisoirement par le conseil communal, est soumis,
« pendant quinze jours au moins, à l'inspection des contri-
« buables de la commune. »

Les *dispositions existantes* visées dans cet article ne se rapportent pas au *recouvrement* des taxes communales, car précisément l'art. 138 établit un mode de perception nouveau plus économique que l'ancien; elles se rapportent donc nécessairement à l'*assiette* des taxes locales, elles font allusion à l'arrêté du 4 octobre 1816 qui détermine dans quels cas les conseils communaux peuvent décréter la répartition d'une taxe personnelle à charge de leurs administrés.

En résumé, nous croyons qu'en interrogeant attentivement le texte et l'esprit des art. 108 et 110 de la constitution et de l'art. 76, n° 5, de la loi communale, ainsi que les travaux préparatoires et les débats auxquels ces articles ont donné lieu, on doit arriver à la conclusion suivante, savoir que l'établissement des taxes locales est une matière d'intérêt mixte dont les bases ne peuvent être fixées que par le pouvoir législatif, et que si les conseils communaux ont le droit d'établir des impôts communaux, ce droit ne peut être exercé que dans la latitude et dans la forme déterminées par la législation antérieure à 1831.

SECTION II

DU RECOUVREMENT DES IMPOSITIONS COMMUNALES

Sous le gouvernement des Pays-Bas, une loi particulière, en date du 29 avril 1819, avait réglé le mode de recouvrement des impositions communales.

Les mesures qu'elle prescrivait donnaient lieu à des frais si considérables que dans nombre de communes on négligeait de poursuivre la rentrée des taxes, de crainte de s'engager dans des dépenses impossibles à récupérer.

L'art. 138 de la loi communale a remédié à cet inconvénient. Aux termes de cet article, les centimes additionnels aux impôts de l'État sont recouvrés conformément aux lois sur la matière. On applique donc la loi du 12 juillet 1821, qui porte, art. 15, que les centimes additionnels sont perçus par les employés de l'État, en même temps que le principal. Il est dû de ce chef au trésor une remise de 2 p. c. pour remboursement des frais de perception (loi du 25 mai 1838, art. 1er).

Les impositions communales directes, c'est à dire celles qui se perçoivent au moyen de rôles nominatifs, sont recouvrées conformément aux règles établies pour la perception des impôts au profit de l'État.

Ces règles, qui résultent de la combinaison des lois du 1er décembre 1790, du 2 octobre 1791, du 17 brumaire an V, du 3 frimaire an VII, du 12 novembre 1808, et de l'arrêté consulaire du 16 thermidor an VIII, ont été résumées dans le règlement ministériel du 1er décembre 1851 (voyez le Code des contributions directes, douanes et accises, de 1852, page 745).

Le recouvrement des impositions communales indirectes

continue à s'opérer conformément aux dispositions de la loi du 29 avril 1819.

Il en est de même en ce qui concerne les impositions directes à charge des receveurs, régisseurs ou fermiers des taxes municipales (loi comm., art. 138).

CHAPITRE LXVIII

DE LA COMPTABILITÉ COMMUNALE

Il importe que les dépenses des communes ne se fassent que conformément aux décisions régulièrement prises par l'autorité compétente, que toutes les recettes autorisées soient dûment effectuées et que les deniers ne soient en aucun cas détournés de leur destination. Tel est l'objet des règles relatives à la comptabilité communale, règles que nous allons exposer succinctement.

Chaque année le conseil dresse le budget des recettes et des dépenses de l'année suivante. On entend par budget un tableau contenant l'aperçu des recettes et des dépenses qui sont présumées devoir s'opérer.

Le conseil est tenu de porter annuellement au budget, en les spécifiant, toutes les recettes quelconques de la commune et les excédants des exercices antérieurs (loi comm., art. 134).

Il se réunit, à cet effet, le premier lundi du mois de septembre dans les communes placées sous les attributions des commissaires d'arrondissement, c'est à dire dans les communes rurales et dans les villes dont la population est inférieure à 5,000 âmes, pour autant que ces villes ne soient pas chefs-lieux d'arrondissement (loi comm., art. 39; loi prov., art. 132).

Dans les autres communes il se réunit pour cet objet le premier lundi du mois d'octobre (loi comm., art. 139).

Les budgets communaux ne deviennent définitifs que par l'approbation de la députation provinciale.

La députation a la faculté, tout en approuvant certains articles des budgets, de rejeter ou réduire les autres. Mais lorsqu'une allocation a été réduite par elle, et que cette allocation se rapporte à une dépense simplement facultative, elle ne peut être dépensée par le collége des bourgmestre et échevins que pour autant qu'il y soit expressément autorisé par une nouvelle délibération du conseil communal (art. 141).

—Le soin d'ordonnancer les dépenses rentre dans les attributions du collége échevinal. Il apprécie discrétionnairement à quelles époques et dans quelle mesure les fonds alloués par le conseil pour chaque branche de service doivent être dépensés.

Mais il est tenu de se renfermer strictement dans les limites des crédits attribués à chaque exercice. On entend par exercice le temps pendant lequel les crédits mentionnés à chaque budget sont ouverts et peuvent être dépensés, et crédits les sommes votées par le conseil pour le paiement des dépenses de chaque exercice.

Les crédits accordés pour un exercice sont affectés exclusivement à l'acquittement des dépenses qui résultent des services faits pendant le courant de l'année qui donne son nom à l'exercice.

Les crédits demeurent à la disposition du collége ordonnateur jusqu'à l'époque fixée par la loi pour le règlement des comptes, savoir jusqu'au premier lundi du mois de mai qui suit l'exercice courant, lorsqu'il s'agit d'une commune placée sous les attributions du commissaire d'arrondissement, et jusqu'au premier lundi du mois d'août dans les autres communes.

Passé ces délais, l'exercice est clos, les crédits demeurés sans emploi sont annulés, et le reliquat est reporté au budget de l'exercice pendant lequel la clôture a eu lieu.

Le conseil communal peut pourvoir à des dépénses réclamées par des circonstances impérieuses et imprévues, en prenant à ce sujet une résolution motivée qui doit être adressée sans délai à la députation permanente du conseil provincial (loi comm., art. 145).

Dans le cas où le moindre retard occasionnerait un préjudice évident, le collége des bourgmestre et échevins peut, sous sa responsabilité, pourvoir à la dépense, à charge d'en donner, sans délai, connaissance au conseil communal qui délibère s'il admet ou non la dépense, et à la députation permanente du conseil provincial, à fin d'approbation (même article).

Enfin lorsqu'un bourgmestre a fait de son chef et sans l'autorisation du conseil communal ou de tout autre pouvoir administratif compétent des dépenses qui ont tourné au profit de la généralité des habitants, il peut en poursuivre en justice le recouvrement par l'action de *in rem verso*. Sa réclamation ne doit pas être écartée par une fin de non recevoir déduite des articles 144 et 145 la loi communale, car les communes sont soumises, comme les particuliers, aux dispositions générales de la loi civile relativement aux obligations et aux engagements qui se forment sans convention (jugement du tribunal civil de Bruxelles, du 26 avril 1859. — *Pasic.* de 1862, II[e] partie, p. 13).

Le collége n'a pas le maniement des deniers communaux. Il est de principe, en effet, que la qualité d'ordonnateur est incompatible avec celle de comptable. Son rôle consiste uniquement à ordonnancer les mandats payables sur la caisse communale.

Les mandats sont signés par le bourgmestre ou par celui qui le remplace, ainsi que par un échevin, et contresignés par le secrétaire (loi comm., art. 146).

La loi défendant d'effectuer aucun paiement, si ce n'est en vertu d'une allocation portée au budget et dûment approuvée par la députation permanente, il faut en conclure que tout

mandat doit énoncer l'exercice et le crédit auxquels la dépense s'applique. Si l'on négligeait cette formalité, le receveur se trouverait exposé à solder des dépenses irrégulières, et sa responsabilité serait compromise.

Dans les communes placées sous les attributions des commissaires d'arrondissement, le conseil communal se réunit, chaque année, le premier lundi du mois de mai, pour procéder au réglement provisoire des comptes de l'exercice précédent. Dans les autres communes cette réunion a lieu le premier lundi du mois d'août (loi comm., art. 139).

Le compte dont il s'agit est double. En premier lieu le collége doit rendre un compte d'administration justifiant que la rentrée des recettes a été régulièrement poursuivie et que les dépenses ont été ordonnancées conformément aux crédits portés au budget. Le receveur doit, en second lieu, rendre un compte de deniers établissant qu'il n'a fait aucun paiement si ce n'est en vertu de mandats réguliers.

Le compte de deniers, le seul dont s'occupe la loi communale, est soumis à l'inspection du public, par voie d'affiches, pendant les dix derniers jours de juin ou pendant les dix derniers jours de septembre, selon qu'il s'agit ou non d'une commune placée sous les attributions d'un commissaire d'arrondissement (loi comm., art. 140).

Une ancienne expérience a fait reconnaître la nécessité de soumettre l'apurement définitif des comptes communaux à une autorité placée en dehors de l'influence des parties intéressées. Déjà le décret du 14 décembre 1789 avait statué que les comptes de régie des bureaux municipaux seraient vérifiés par l'administration du district et définitivement arrêtés par l'administration du département. C'est encore le système que l'on suit aujourd'hui. Les comptes municipaux sont, à la diligence du collége échevinal, soumis à l'approbation de la députation provinciale, qui les arrête définitivement (loi comm., art. 141).

L'apurement du compte consiste à vérifier à quelles sommes

s'élèvent les paiements effectués, et à rechercher si les dépenses ont été ordonnancées par une personne ayant capacité à cet effet, si les mandats correspondent aux crédits qui les concernent, et s'ils sont accompagnés des pièces justificatives. Toute dépense qui n'est pas justifiée dans sa réalité et dans sa régularité doit être rejetée du compte.

L'ordonnance de la députation qui constate que le receveur communal est en débet est exécutoire sur sa personne et sur ses biens sans l'intervention des tribunaux. Cela résulte de trois avis du conseil d'État qui ont force de loi en Belgique, et qui sont datés du 25 thermidor an XII, du 12 novembre 1811 et du 24 mars 1812.

Les deux premiers décident que les administrateurs auxquels les lois ont attribué le droit de prononcer des condamnations et de décerner des contraintes, sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires. Et le troisième porte que cette décision est applicable aux arrêtés administratifs par lesquels les débets des comptables des communes et des établissements publics sont fixés.

Ces dispositions sont généralement ignorées des administrations municipales, et l'usage s'est établi, lorsqu'un déficit est constaté dans la caisse du receveur, de l'attraire devant les tribunaux judiciaires, pour le forcer à restituer les sommes dont il est comptable. Cette marche entraîne les communes dans des procès longs et dispendieux, pendant la durée desquels les services publics auxquels elles sont tenues de pourvoir demeurent en souffrance. La loi, nous venons de le voir, a créé en leur faveur des moyens de coaction plus rapides et plus énergiques. Il leur suffit de provoquer un arrêté de la députation provinciale et de saisir immédiatement les biens du receveur, ou, à défaut de biens, sa personne. Les comptables communaux sont, en effet, passibles de la contrainte par corps pour reliquat de comptes, déficit ou débet constatés à leur charge (loi du 21 mars 1859, art. 6).

— Les personnes autres que le receveur communal qui se seraient, sans titre et sans qualité, ingérées dans le maniement des deniers de la commune, sont, par ce seul fait, constituées comptables, et se trouvent soumises aux mêmes obligations et à la même juridiction que le receveur. Cette règle, reconnue par une jurisprudence constante, est inscrite en termes exprès dans la loi française du 18 juillet 1837, article 64.

— La cour d'appel de Liége a jugé, le 18 décembre 1839, qu'il appartient aux tribunaux de statuer sur la question de savoir si et en quelles circonstances le reliquat de compte d'un receveur communal produit des intérêts légaux.

Cette opinion nous semble erronée. La dette des intérêts prend naissance quand le receveur ne restitue pas le capital en temps utile ou qu'il l'emploie à son profit, c'est à dire quand il manque à ses obligations de comptable. Cette dette accessoire est le corrélatif de la responsabilité qui pesait sur lui à raison de sa gestion et doit être soumise au même contrôle que la dette principale.

On objecte, il est vrai, que l'obligation de payer des intérêts est purement civile et qu'elle rentre, à ce titre, dans la compétence exclusive des tribunaux judiciaires, en vertu de l'article 92 de la constitution.

Mais cette objection repose sur une assertion tout au moins controversable. L'obligation de payer des intérêts a nécessairement la même nature que l'obligation principale dont elle est la conséquence et l'accessoire. Or nous admettons sans difficulté que les obligations des comptables publics envers l'État et les communes sont politiques de leur nature, parce qu'elles sont fondées sur les rapports qui existent entre ces fonctionnaires, d'une part, et l'État et les communes, d'autre part, envisagés, non pas comme personnes civiles, mais comme associations politiques. Ce n'est donc pas l'art. 92 de la constitution qui est ici applicable, mais bien l'art. 93, aux termes duquel les contestations qui portent sur l'exercice des droits

politiques peuvent être déférées par le législateur à la juridiction administrative. La compétence que les avis du conseil d'État cités plus haut attribuent aux autorités provinciales à l'égard des receveurs communaux se trouve ainsi justifiée dans son principe.

TITRE VI

DE LA POLICE COMMUNALE

La police se divise en deux branches, la police administrative et la police judiciaire.

La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration. Elle tend principalement à prévenir les délits (code des délits et des peines du 3 brumaire an IV, art. 19).

La police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir (C. instr. cr., art. 8).

La police judiciaire est exercée par de nombreux agents placés sous l'autorité des cours d'appel, parmi lesquels figurent certains fonctionnaires communaux, savoir les bourgmestres, les échevins, les commissaires de police, leurs adjoints et les gardes champêtres. Elle ne fait cependant point partie des fonctions propres aux corps municipaux, par la raison qu'elle intéresse l'universalité des membres de l'État.

La police administrative au contraire rentre, à certains égards, dans le cercle des attributions essentiellement communales.

En effet, le décret du 14 décembre 1789 range parmi les

fonctions propres au pouvoir municipal le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propriété, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Le principe vague énoncé dans ce texte avait besoin d'être développé. Aussi une loi postérieure, celle des 16-24 août 1790, a-t-elle pris soin d'énumérer limitativement les objets de police confiés à la vigilance des corps municipaux.

Cette loi est encore en vigueur aujourd'hui. Mais avant d'aborder l'analyse des dispositions qu'elle renferme, il est nécessaire d'indiquer les attributions respectives des différentes autorités communales en matière de police.

CHAPITRE LXIX

DES AUTORITÉS QUI CONCOURENT A L'EXERCICE DE LA POLICE COMMUNALE

SECTION I

DU CONSEIL COMMUNAL

Aux termes de l'art. 78 de la loi du 30 mars 1836, le conseil fait non seulement les règlements communaux d'administration intérieure, mais encore les ordonnances de police communale.

Cette disposition doit être mise en rapport avec la loi des 19-22 juillet 1791, qui autorise les corps communaux à faire des arrêtés sur les objets qui suivent :

1° Lorsqu'il s'agit d'ordonner les précautions locales sur les objets confiés à leur vigilance et à leur autorité par les art. 3 et 4 du titre XI du décret du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire ;

2° Lorsqu'il s'agit de publier de nouveau les lois et règlements de police ou de rappeler les citoyens à leur observation.

La loi communale de 1836 dispose que les ordonnances de

police locale ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ou provinciale.

Cette prohibition doit être entendue sainement. Il ne suffit pas qu'il existe un règlement quelconque émané du roi ou d'un conseil provincial, pour que l'action de la commune se trouve paralysée. Il faut de plus que ce règlement porte sur un objet d'intérêt général ou provincial. Tous les pouvoirs en effet sont d'attribution en Belgique, et si le roi ou le conseil provincial s'ingéraient dans la réglementation d'une matière d'intérêt purement local, ou d'une matière réservée aux communes par un texte de loi formel, le pouvoir judiciaire devrait, en conformité de l'art. 107 de la constitution, refuser l'application de leurs arrêtés et appliquer au contraire les ordonnances émanées du pouvoir communal.

Quand une administration municipale fait publier de nouveau les lois et les règlements généraux de police, elle ne peut rien y ajouter. Car, sous prétexte de combler les lacunes d'un règlement de cette espèce, il arrive souvent qu'on dénature et qu'on altère ses dispositions.

La cour de cassation a jugé, dans cet ordre d'idées, qu'un règlement de police par lequel il est enjoint aux aubergistes d'inscrire sur leur registre, non seulement les noms, qualités, domicile et dates d'entrée et de sortie des voyageurs, comme l'exige l'art. 475, n° 2, du Code pénal, mais encore leur âge, est nul, parce qu'il ajoute aux prescriptions de la loi et qu'il en modifie la portée (arrêt du 2 mai 1842).

Mais il ne faut pas exagérer cette règle. Quand les mesures réglementaires prescrites par une ordonnance locale tendent à assurer l'exécution d'une loi de police, sans en altérer en aucune façon l'économie, il y a lieu de les respecter. Nous citerons, comme exemple, le règlement du 18 mars 1820, par lequel la ville d'Anvers, complétant les dispositions de l'article 475, n° 2, du Code pénal, ordonne que tout habitant qui aura reçu dans sa maison, pour une ou plusieurs nuits, des personnes étrangères à la ville, sera tenu d'en faire dans la

journée la déclaration écrite à l'autorité et de jeter cette déclaration dans une boîte placée à cet effet à l'hôtel de ville. La cour de cassation a fait application de cette ordonnance par un arrêt en date du 13 juillet 1846 (*Pasic.* de 1846, p. 464).

La distinction que nous venons d'établir est conforme à l'esprit, non moins qu'au texte de la loi communale. Les travaux préparatoires auxquels elle a donné lieu en fournissent la preuve. Aux termes du projet de loi, les règlements communaux ne pouvaient porter sur des objets déjà régis par des lois. La section centrale proposa de changer cette rédaction et de dire que les règlements communaux ne peuvent être contraires aux lois ou aux règlements d'administration générale. Elle motivait ce changement, qui a été définitivement adopté, sur ce qu'il y a souvent des cas d'administration intérieure ou de police, que les lois et les règlements n'ont pas prévus, et qu'on ne peut empêcher les conseils communaux de les régler à leur gré (rapport de la section centrale).

— Les ordonnances de police émanés des conseils communaux ne sont soumises à aucune approbation supérieure. Mais la loi exige qu'il en soit transmis des expéditions au greffe du tribunal de première instance et à celui de la justice de paix, et qu'en outre il en soit fait mention au *Mémorial administratif* de la province (loi comm., art. 78).

— Les règlements et ordonnances du conseil communal sont publiés par voie de proclamation et d'affiches. Dans les communes rurales la publication se fait à l'issue du service divin.

Dans ces dernières communes, le collége des bourgmestre et échevins est autorisé à adopter, en cas d'urgence, tel mode de publication qu'il croit convenable (loi comm., art. 102).

— La loi communale n'exige pas que le fait de la publication soit constaté authentiquement par une mention dans un registre officiel ou par un procès-verbal déposé aux archives. Ce fait peut donc être prouvé par tous moyens de droit, même par témoins. La cour de cassation l'a ainsi jugé le 28 mai 1849 (*Pasicrisie* de 1849, p. 243).

Cet arrêt a éveillé l'attention du gouvernement. Il a cru qu'il y avait une lacune dans la loi, et, dans le but de la combler, il a pris un arrêté, qui porte la date du 12 novembre 1840 et qui prescrit la marche à suivre pour constater la publication des règlements et ordonnances des autorités municipales. Le secrétaire communal est chargé de tenir, à cette fin, un registre sans blanc ni interligne, coté et parafé par le bourgmestre. Chaque publication doit y être constatée au moyen d'une déclaration, datée et signée pour le collége par le bourgmestre et le secrétaire et conçue en ces termes : « Le collége « des bourgmestre et échevins de la commune de..., province « de..., certifie que le règlement (ou l'ordonnance) du conseil « communal (ou du collége échevinal) en date du..., sur « (désigner l'objet). a été publiée au vœu de la loi, le... »

Les prescriptions contenues dans l'arrêté du 12 novembre 1849 sont fort sages et méritent d'être observées. Mais elles n'ont que la valeur d'une recommandation ou d'un conseil et ne lient pas les administrations municipales. Cela résulte de ce que la loi elle-même a rangé la publication des règlements et ordonnances de police dans les attributions exclusives des colléges échevinaux.

— Les règlements et ordonnances des autorités locales deviennent obligatoires le cinquième jour après leur publication, sauf le cas où ce délai aurait été abrégé par le règlement ou l'ordonnance (loi comm., art. 102).

— Les conseils communaux peuvent statuer contre les infractions à leurs ordonnances des peines n'excédant pas les peines de simple police, c'est à dire cinq jours de prison et quinze francs d'amende au plus (loi comm., art. 78. — Code pénal, art. 465 et 466).

Ils peuvent aussi, toutes les fois qu'ils le jugent convenable, ordonner la confiscation des objets et des instruments qui auraient servi à commettre des contraventions. Ce droit leur est accordé par l'art. 470 du Code pénal, portant que les tribunaux de police prononcent, *dans les cas déterminés par la*

loi, la confiscation soit des choses saisies en contravention, soit des choses produites par la contravention, soit des matières ou des instruments qui ont servi ou étaient destinés à la commettre.

Le mot *loi*, qu'on rencontre dans cet article, ne doit pas être entendu dans un sens restrictif. Le législateur a eu surtout en vue les dispositions mêmes du Code pénal, qui fixaient plus particulièrement son attention ; mais le mot *loi* a une acception générique qui le rend applicable aux *réglements* des conseils communaux pris en vertu de la loi dans le cercle de leur compétence La cour de cassation l'a ainsi jugé le 19 avril 1858.

Le taux des peines de simple police ne peut pas être excédé lorsque les administrations municipales font des règlements de police sur les objets confiés à leur vigilance par la loi du 16-24 août 1790. Il en est autrement lorsqu'elles réglementent une matière d'intérêt général en vertu d'une délégation spéciale du législateur. Nous citerons, comme exemple, la loi du 2 juin 1856 qui prescrit des mesures relatives à la tenue des registres de population et qui commine une amende de vingt-cinq francs contre les contraventions aux règlements que les conseils communaux sont autorisés à faire sur cet objet. Nous citerons également l'arrêté royal du 25 janvier 1826 qui charge les administrations communales de régler le poids et la taxe du pain, et qui leur délègue le droit de statuer contre les contrevenants des peines dont le maximum s'élève à 100 fl. d'amende et 14 jours de prison. Ici les conseils communaux agissent comme substituts du législateur ou du roi, et non en vertu d'un pouvoir propre. C'est pourquoi leur droit de comminer des peines n'a d'autre mesure que les termes de la délégation qui leur est faite par l'autorité supérieure.

Une observation qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est que l'autorité communale ne peut comminer des peines que lorsqu'elle agit comme puissance publique, et non lorsqu'elle stipule en qualité de personne civile. Dans le premier cas elle

prescrit, elle ordonne et elle soumet, par suite, les contrevenants aux peines prononcées par la loi dans les matières dont le soin et la surveillance lui sont confiées ; tandis qu'à l'égard des contrats où elle intervient comme partie seulement, elle ne peut, à l'instar des particuliers, invoquer que les règles ordinaires des conventions et l'application des peines civiles qui y sont stipulées et qui se résolvent toujours en dommages-intérêts.

La cour de cassation de France a cependant admis que lorsque l'entrepreneur de l'éclairage d'une ville s'est, par un acte passé avec l'autorité locale, subrogé expressément aux obligations des habitants et qu'il s'est soumis aux peines qu'ils auraient eux-mêmes encourues en négligeant d'exécuter les lois et règlements relatifs à l'éclairage, les contraventions par lui commises sont passibles des peines de simple police. Elle a considéré que dans un cas pareil l'administration municipale agit à la fois comme personne civile et comme puissance publique et qu'il lui est permis de joindre à l'autorité des conventions, et pour leur donner une nouvelle force, le concours des lois répressives (arrêt du 26 juillet 1827).

— L'administration communale peut, dans l'intérêt public, édicter des prohibitions et des injonctions spéciales exclusivement applicables à tel individu ou à tel établissement déterminé. Il est, en effet, des cas où l'intérêt de la salubrité et de la sûreté publique ne requiert qu'une mesure individuelle.

L'autorité municipale peut, par exemple, enjoindre à un particulier de clore un terrain qui se trouve ouvert à front de rue et qui sert de retraite aux gens mal intentionnés, ordonner le comblement d'un fossé pour favoriser l'évacuation des eaux qui menacent d'inonder la commune, défendre à un distillateur de donner aux eaux insalubres de son usine un écoulement qui pourrait causer des exhalaisons nuisibles. Ce sont là des précautions locales qui, aux termes du décret du 22 juillet 1791, sont de la compétence des corps municipaux (Paris, cass., 2 oct. 1824 et 2 fév. 1837).

A quelle autorité appartient-il de prescrire de semblables précautions?

Est-ce au conseil communal? — Nous ne le pensons pas. La mission du conseil, en matière de police, est de régler d'une manière durable et permanente les droits et les obligations de tous ses administrés. Tel est le vœu de la loi, vœu manifesté par plusieurs dispositions, notamment par celles qui portent que les ordonnances de police seront mentionnées au *Mémorial administratif* de la province, qu'elles seront publiées par voie de proclamation et d'affiches, qu'elles seront communiquées au juge de paix et au tribunal de première instance, etc.

Est-ce au bourgmestre agissant pour l'exécution des lois et règlements de police? — Pas davantage, car il n'est pas question ici de simples mesures d'exécution, il est question de mesures qui supposent un examen préalable, une délibération dans laquelle il faut peser les divers intérêts qui se trouvent en présence.

Le soin de faire les injonctions dont il s'agit rentre donc dans les attributions du collége échevinal, par la raison que ce corps est chargé, aux termes de l'article 90, n° 1, de l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale et provinciale.

Quand les particuliers auxquels elles s'adressent se montrent récalcitrants, le collége échevinal peut les faire exécuter de vive force sans que l'intervention des tribunaux soit nécessaire, par la raison qu'il est l'organe d'un pouvoir indépendant, qui possède en lui-même l'énergie dont il a besoin pour se faire obéir.

SECTION II

DU COLLÉGE ÉCHEVINAL ET DU BOURGMESTRE

L'exécution des lois et règlements de police était rangée par la loi du 30 mars 1836 au nombre des fonctions que le bourgmestre et les échevins exercent collectivement (art. 90, n° 4).

Les vices de ce système ne tardèrent pas à apparaître. On comprit qu'il était dangereux, surtout dans les campagnes, de confier la police à des corps délibérants dont les lenteurs et les hésitations ne peuvent que paralyser une institution qui doit être toute d'action et qui exige autant de secret que de célérité. L'on s'aperçut, en outre, que les colléges échevinaux n'étaient que trop disposés à garder vis-à-vis des électeurs influents, de qui dépend leur réélection, des ménagements incompatibles avec les nécessités de l'ordre public.

La loi du 30 juin 1842 a heureusement remédié à ces deux inconvénients. D'une part, elle a concentré l'exécution des lois et règlements de police généraux ou locaux entre les mains du bourgmestre, à l'exclusion des échevins, et, d'autre part, elle a donné au roi la latitude de nommer ce fonctionnaire en dehors des représentants électifs de la commune.

Cette loi porte :

« Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règle-
« ments de police; néanmoins il peut, sous sa responsabilité,
« déléguer cette attribution, en tout ou en partie, à l'un des
« échevins. »

Le bourgmestre a donc le droit de prendre, de sa seule autorité, toutes les mesures nécessaires pour l'exécution des lois et règlements de police, c'est à dire des lois et règlements qui ont pour objet le maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Mais il peut aussi, dans l'exercice de cette fonction, s'asso-

cier les membres du collége; là où il a le droit d'agir seul, il a également le droit d'agir de concert avec les échevins, sans que le concours de ceux-ci affaiblisse sa prérogative personnelle.

Leur coopération est particulièrement utile dans les mesures de police qui ne doivent être exécutées qu'à la suite d'une délibération préalable, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'accorder des autorisations, d'ordonner la démolition d'édifices menaçant ruine, ou, en général, de faire des injonctions ou des prohibitions qui heurtent directement des intérêts individuels.

La limite entre les actes que le bourgmestre doit faire seul et ceux qu'il convient de soumettre à l'approbation du collége est difficile à tracer d'une manière absolue, mais elle est connue en fait. Déjà, sous l'empire de la loi de 1836, les colléges échevinaux étaient dans l'usage de déléguer partiellement soit au bourgmestre, soit à l'un des échevins, l'exécution des lois et des règlements de police, et il résulte des paroles prononcées par le ministre de l'intérieur, lors de la discussion de la loi du 30 juin 1842, que l'intention des auteurs de cette loi a été, non pas d'innover, mais de maintenir et de régulariser les usages établis. C'est donc aux traditions administratives qu'il faut recourir pour connaître la ligne de démarcation entre les fonctions respectives du collége et du bourgmestre en matière de police.

— La loi du 30 juin 1842 n'a pas dépouillé les colléges échevinaux de toute initiative en matière de police. Elle leur a laissé les attributions spéciales que leur confèrent certaines dispositions légales, par exemple la police des insensés, des spectacles et des maisons de débauche (loi commun., art. 95, 96, 97).

— Les fonctions du bourgmestre ne sont pas bornées aux simples mesures d'exécution. En cas d'émeute, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, il peut faire des règlements et des ordonnances de police, à

charge d'en donner sur-le-champ communication au conseil, et d'en envoyer immédiatement copie au gouverneur, en y joignant les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de recourir au conseil. L'exécution peut être suspendue par le gouverneur. Ces règlements et ordonnances cessent immédiatement d'avoir effet, s'ils ne sont confirmés par le conseil à sa plus prochaine réunion (loi communale, art. 94, et loi du 30 juin 1842).

SECTION III

DES AGENTS SUBORDONNÉS AU BOURGMESTRE

Les agents qui sont placés sous les ordres du bourgmestre pour l'exécution des lois et règlements de police, et qui doivent lui prêter main-forte, sont :

1° Les commissaires et les commissaires-adjoints de police (voy. ci-dessus, chap. LXV, sect. III).

2° Les gardes champêtres (voy. ci-dessus, chap. LXV, sect. IV).

3° Les agents inférieurs connus sous le nom d'agents de police, sergents de ville, soldats de ville, appariteurs, etc.

Ces agents ne peuvent être organisés en corps armé que du consentement du conseil communal et avec l'autorisation du roi. C'est également au roi, chef et commandant de toute la force armée du royaume, qu'appartient la nomination des officiers. Cette nomination a lieu sur une liste de trois candidats présentés par le conseil communal (loi comm., art. 128).

4° La troupe de ligne et la garde civique.

Le bourgmestre, ou celui qui le remplace, peut, en cas d'émeute, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, requérir directement l'intervention de la garde civique et de l'autorité militaire, qui sont tenues de se conformer à sa réquisition (loi comm., art. 105).

Lorsque l'ordre public est menacé ou compromis, le chef de la police locale est seul juge de la question de savoir si l'intervention de la force armée est nécessaire ou utile. Le commandant militaire ne peut agir que d'après sa réquisition par écrit, soit qu'il s'agisse de dispositions passagères, soit de mesures de précaution permanentes.

Mais, une fois que la réquisition a eu lieu, le choix des mesures d'exécution est laissé à l'appréciation du commandant militaire, lequel est responsable du maintien de l'ordre aussi longtemps que le bourgmestre ne lui a pas notifié que ses soins ne sont plus nécessaires ou qu'ils doivent prendre une autre direction (loi du 8 juillet 1791, titre III, art. 16 et 17).

SECTION IV

DES AUTORITÉS CHARGÉES DE LA POLICE RÉPRESSIVE

Le code d'instruction criminelle confiait la répression des contraventions de police aux juges de paix et aux maires concurremment, suivant certaines distinctions exposées aux articles 166 et suivants.

Mais les art. 7, 92, 100 et 105 de la constitution de 1831, qui ne confèrent qu'à des juges inamovibles le droit d'appliquer des peines ou de statuer sur des conventions civiles, ont implicitement abrogé la juridiction pénale qui a longtemps appartenu aux maires et ensuite aux bourgmestres. Toutes les instances pénales qu'engendre la répression des contraventions aux lois et aux règlements administratifs sont aujourd'hui de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires, parce qu'elles affectent directement l'honneur, la vie, la liberté ou la fortune des condamnés, c'est à dire leurs droits civils.

C'est donc au juge de paix seul qu'il appartient d'appliquer

les peines comminées par les ordonnances de police communale.

Il en résulte qu'il y a abus et excès de pouvoir lorsqu'un règlement communal statue qu'aucune poursuite n'aura lieu avant que les contrevenants aient reçu l'invitation de payer l'amende à l'amiable. Un semblable règlement est nul, parce qu'il renverse l'ordre des juridictions établies par la loi (cass., 3 janvier 1835).

— Le juge de paix, organe d'un pouvoir distinct et indépendant du pouvoir communal, n'est pas tenu d'appliquer aveuglément toutes les ordonnances émanées de la commune. Il doit, au contraire, en vertu de l'art. 107 de la constitution, ne tenir aucun compte de celles qui ne sont pas conformes aux lois ou qui sortent du cercle des objets confiés à la vigilance des corps municipaux par le législateur.

Son autorité ne s'étend pas néanmoins jusqu'à déclarer nuls d'une manière générale les règlements qui sont soumis à son appréciation. Il est investi du droit d'examiner ces actes dans leurs rapports avec les lois qui ont statué d'une manière quelconque sur le même objet, et il peut refuser de concourir à leur exécution lorsqu'ils ne sont pas en harmonie avec ces lois. Mais là s'arrêtent ses pouvoirs constitutionnels. Il envahirait les attributions de l'autorité administrative et commettrait un excès de pouvoir s'il prononçait l'annulation d'un règlement porté par un conseil communal (cass., 16 avril 1849, *Pasic.*, p. 254).

— Les fonctions du ministère public, pour les faits de police, sont exercées par le commissaire de police du lieu où siége le tribunal (Code d'instr. crim., art. 144).

Le commissaire de police ne peut pas se faire suppléer par un commissaire-adjoint, parce que les officiers du ministère public doivent tenir tous leur nomination du roi (const., art. 101). En cas d'empêchement, il est remplacé par le bourgmestre, lequel peut, à son tour, déléguer un échevin, mais non pas un conseiller communal (Code

d'instr. crim., art. 144; arrêt de la cour de cass. du 19 février 1835).

— Le juge de paix, bien qu'investi du droit d'apprécier la légalité des règlements communaux, est sans qualité pour apprécier leur mérite intrinsèque, leur à-propos, leur utilité.

Du moment que l'administration locale s'est renfermée dans le cercle des objets de police que la loi confie à sa vigilance, les mesures qu'elle a prises doivent être appliquées, quelque mauvaises, quelque absurdes même qu'elles soient au point de vue du bon sens et de la raison. C'est devant l'autorité administrative supérieure seulement qu'elle répond du mérite de ses actes.

Mais nous pensons qu'il entre dans les attributions du juge d'examiner si, sous prétexte de police, un règlement communal n'impose point aux particuliers des obligations qui, en réalité, n'ont aucun rapport avec les objets placés par la loi sous l'autorité des municipalités, et notamment avec la sûreté et la salubrité locale.

CHAPITRE LXX

DES OBJETS DE POLICE CONFIÉS A LA VIGILANCE DES CORPS MUNICIPAUX

Le droit de faire des règlements de police, c'est à dire d'ordonner les précautions convenables pour assurer le maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la salubrité publique, est inhérent au pouvoir administratif à tous ses degrés et en fait partie. C'est ainsi que le qualifie le Code du 3 brumaire an IV.

Ce droit appartient d'abord au chef du pouvoir exécutif, parce que la constitution, art. 67, le charge en termes généraux de faire les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

Il appartient ensuite aux autorités administratives inférieures dans les cas spécifiés par le législateur.

Les lois qui ont délégué aux autorités communales des attributions relatives à la police sont les suivantes :

En premier lieu la loi des 16-24 août 1790 énumère en détail les objets de police qui rentrent dans les attributions propres des municipalités. C'est véritablement le code de la matière.

En second lieu la loi des 19-22 juillet 1791, relative à l'organisation de la police municipale et correctionnelle, établit ou

maintient plusieurs dispositions générales d'ordre public et énumère un certain nombre de contraventions de police.

En troisième lieu la loi des 28 septembre-6 octobre 1791 tit. 2, art. 9, relative à la police rurale, prescrit aux officiers municipaux l'accomplissement de certains devoirs tendant à assurer le maintien de la tranquillité, de la sûreté et de la salubrité dans les campagnes.

Enfin des dispositions spéciales, éparses dans différentes lois, confient à la vigilance des corps municipaux plusieurs objets de police qui touchent à l'intérêt général, tels que la surveillance sur les lieux de sépulture, la tenue des registres de population, etc.

Nous analyserons successivement les diverses attributions des autorités locales en cette matière.

§ 1. *Sûreté et commodité du passage dans les rues*

Au premier rang des objets confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux la loi place tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (loi du 16 août 1790, titre XI, art. 3, n° 1).

De là dérive pour les particuliers l'obligation de demander l'alignement avant de construire le long ou à proximité de la voie publique, obligation consacrée expressément par l'art. 90, n° 7, de la loi communale.

La fixation de l'alignement qui doit être donné à une construction n'est pas une pure mesure d'exécution, lors même qu'il existe un plan général d'alignement arrêté par l'autorité supérieure. Cette opération suppose un examen et une délibération préalable. Aussi la loi range-t-elle les alignements de la grande et de la petite voirie parmi les attributions, non du bourgmestre, mais du collége échevinal.

En ce qui concerne la grande voirie, les alignements donnés par le collége sont soumis à l'approbation de la députation provinciale. Si l'alignement a été mal donné, le recours au roi est ouvert aux intéressés.

Les alignements relatifs à la petite voirie n'ont besoin d'aucune approbation pour être exécutoires. Mais les personnes qui se croiraient lésées par les décisions de l'autorité communale ont la faculté de recourir auprès de l'administration supérieure, c'est à dire auprès de la députation provinciale, et subsidiairement auprès du roi (loi comm., art 90, n° 7, et loi du 1er fév. 1844, art. 8).

Les particuliers qui bâtissent le long de la voie publique, sans avoir demandé l'alignement, ou sans se conformer à l'alignement qu'ils ont reçu, se rendent passibles des peines de police comminées par l'art. 471, n° 5, du Code pénal, lorsqu'il s'agit de la petite voirie, et des peines correctionnelles comminées par l'arrêté royal du 29 février 1836, lorsqu'il s'agit de la grande voirie.

L'application de ces pénalités ne satisfait point aux exigences de l'ordre public aussi longtemps que les résultats matériels de la contravention ou du délit continuent de subsister. Il faut, qu'en outre, la construction irrégulièrement élevée soit démolie.

Pour atteindre ce but, la commune a le choix entre plusieurs moyens.

Premièrement elle peut se constituer partie civile dans l'instance répressive et réclamer la démolition à titre de dommages-intérêts.

Secondement elle peut, par l'intermédiaire du ministère public, demander que le juge ordonne la démolition comme mesure d'ordre public.

Dans ces deux cas le juge est tenu de déférer à la réclamation de l'autorité communale. Par cela seul que l'administration demande la démolition d'un bâtiment qui anticipe sur la voie publique, elle manifeste que le maintien de cet édifice est

préjudiciable à l'ordre public, décision qui rentre dans ses attributions exclusives et que l'autorité judiciaire n'a pas mission de contrôler (cass., 9 août 1839).

Enfin nous pensons que l'autorité communale a, au besoin, le droit de prescrire spontanément la démolition et de la faire exécuter *manu militari*, sans emprunter le secours d'une autorité étrangère. Elle est, en effet, dépositaire d'un pouvoir propre et indépendant, et il est de l'essence de tout pouvoir de posséder en lui-même le droit de se faire obéir même par la force.

—Les particuliers qui se proposent de bâtir sont tenus, non seulement de demander un alignement à l'administration communale, mais encore de soumettre leurs plans de bâtisse à son approbation. La loi communale dispose à cet égard comme suit :

« Art. 90. Le collége des bourgmestre et échevins est « chargé :

« 1°... 8° De l'approbation des plans de bâtisse à exécuter « par les particuliers, *tant pour la petite que pour la grande « voirie*, dans les parties agglomérées des communes de « 2,000 habitants et au dessus, sauf recours à la députation « permanente du conseil provincial, et, s'il y a lieu, au gou- « vernement, sans préjudice du recours aux tribunaux, s'il « s'agit de questions de propriété. Le collége sera tenu de se « prononcer dans la quinzaine à partir du jour du dépôt des « plans. »

Ce texte met sur la même ligne tous les plans de bâtisse quelconques, tant ceux qui concernent la grande que ceux qui n'intéressent que la petite voirie. Il n'exige, pour les uns comme pour les autres, rien de plus que l'approbation de l'autorité communale. C'est la section centrale qui l'a fait insérer dans la loi, et elle expliquait en ces termes la portée de sa proposition :

« Quant à la grande voirie, nous avons pensé qu'il conve- « nait de l'assimiler à l'autre, et que ce ne peut être que par

« abus que des employés étrangers à l'administration com-
« munale surveillent cette partie. Ce point est un objet d'in-
« térêt exclusivement local et qui doit être laissé aux admi-
« nistrations communales. »

Il faut donc, en ce qui concerne la grande voirie, distinguer les alignements et les plans de bâtisse. Les alignements sont soumis à l'approbation de la députation permanente, parce qu'un alignement irrégulier peut compromettre la viabilité des routes et nuire à l'intérêt général. Mais l'approbation de la commune est suffisante pour les façades et les plans de bâtisse, objets qui n'intéressent que la sécurité et la salubrité locales. Sous ce rapport la loi du 30 mars 1836 déroge à l'arrêté royal du 29 février précédent, aux termes duquel quiconque voulait construire le long des grandes routes, soit dans les traverses des villes, soit ailleurs, devait préalablement y être autorisé par la députation des états de la province, et, non seulement suivre les alignements, mais encore se conformer aux *conditions* qui lui seraient prescrites par ce collége.

— Lorsqu'un plan de bâtisse est soumis à l'agréation de l'autorité communale, la mission de celle-ci se borne à l'apprécier au point de vue des exigences d'une bonne police.

Si ce plan ne compromet ni la sûreté, ni la commodité de la voirie, ni la salubrité publique, son devoir est de l'approuver purement et simplement.

Il ne faut pas confondre, en effet, les conditions qui intéressent la sûreté et la commodité du passage dans les rues avec celles qui n'auraient pour but que la décoration et l'embellissement des villes. Les unes sont obligatoires pour les citoyens et pour les tribunaux. Les autres sont nulles et non avenues, car elles ne sont autorisées par aucun texte de loi.

Cette distinction a été appliquée à l'occasion d'un règlement par lequel la commune de Liége avait défendu de peindre les constructions longeant la voie publique autrement que d'une seule nuance comprise entre la couleur pierre de sable et le vert réséda clair. La cour de cassation a jugé que ce règle-

ment ne se rattache à aucun des objets de police confiés à la vigilance des corps municipaux et que les particuliers ne sont pas tenus de s'y conformer (arrêt du 7 mars 1853).

Chacun est donc libre d'employer, pour peindre sa façade, la couleur qu'il préfère, quand même l'obligation de faire usage d'une nuance déterminée lui aurait été imposée par la commune comme condition de la permission de bâtir.

Il faut pareillement considérer comme non avenues la condition de paver une partie de la rue ou de construire un trottoir, ou toute autre condition analogue.

C'est en vain qu'on se prévaudrait, pour légitimer de semblables prescriptions, des termes de l'arrêté royal du 29 février 1836, portant que tout particulier qui se propose de construire, reconstruire ou réparer des édifices le long des grand'routes, est tenu de se conformer aux *conditions* et de suivre les alignements qui lui seront imposés par la députation provinciale. Les conditions visées dans l'arrêté de 1836 n'ont et ne peuvent avoir d'autre objet que d'empêcher les particuliers qui font des constructions ou des plantations, d'entreprendre sur la direction, la dimension ou l'alignement des grand'routes ou de nuire d'une manière quelconque à leur sûreté et à leur entretien. C'est ce qu'a jugé la cour d'appel de Bruxelles, le 19 juillet 1838. Nous ajouterons que toute condition du genre de celles dont il s'agit doit être réputée nulle de droit par cela seul qu'elle est étrangère aux attributions de police dont les lois ont investi les autorités municipales.

Mais, en revanche, il appartient à ces autorités de fixer, soit en faisant un règlement général, soit en réglant les conditions de l'approbation qu'elles donnent aux plans de bâtisse, la hauteur maximum des bâtiments en raison du plus ou moins de largeur des rues. Les mesures de cette espèce sont légitimes parce qu'elles ont une influence directe sur la commodité, la propreté et l'aérage de la voie publique (Paris, cassation, 30 mars et 7 décembre 1827).

— Du principe que l'autorité communale doit veiller à tout

ce qui intéresse la sûreté du passage sur la voie publique, il suit qu'elle peut défendre la construction et l'établissement de tous les ouvrages qui feraient saillie au delà de l'alignement des maisons, et ordonner la démolition de tous ceux qui existent, tels que bancs, marches d'escaliers, auvents, etc. Les règlements et ordonnances qu'elle prend à cet effet ne sont pas entachés du vice de rétroactivité, par la raison que la voie publique est inaliénable et imprescriptible, et que la possession de ces sortes d'ouvrages n'engendre jamais un droit acquis à l'encontre de l'ordre public.

§ 2. *Nettoiement des rues*

Le nettoiement des rues, places et quais est nominativement compris dans les objets de police confiés à la vigilance des corps municipaux (loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3, n° 1).

Les conseils communaux peuvent, soit affermer l'enlèvement des boues, soit enjoindre aux habitants de nettoyer et de balayer eux-mêmes les rues aux jours et heures qu'ils déterminent.

On peut imposer l'obligation de balayer aux propriétaires et locataires des habitations qui ont accès dans une impasse ou dans une cour commune, lors même que cette impasse ou cette cour est une propriété privée (*Paris*, cass., 22 avril 1842. — *J. P.*, 1842, II, 156).

§ 3. *Éclairage des rues*

L'autorité communale est chargée de tout ce qui concerne l'*illumination*, c'est à dire l'éclairage des rues et des places publiques (loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3).

Lorsque l'entreprise de l'éclairage n'est pas mise en adjudication, l'obligation d'illuminer les façades des maisons doit être imposée aux habitants individuellement.

L'autorisation accordée à un établissement d'éclairage par le gaz, de placer dans les rues des tuyaux conducteurs du gaz, constitue, suivant les circonstances, soit une aliénation partielle, mais définitive, du sous-sol de la voie publique, soit une simple mesure de police révocable à volonté. Lorsqu'elle émane du conseil communal et qu'elle a été approuvée par le roi, elle confère à ceux qui l'ont obtenue un véritable droit réel, analogue aux services fonciers définis par le Code civil et irrévocable comme toutes les servitudes. Lorsqu'elle émane du collége échevinal, simple administrateur des biens de la commune, on doit la considérer comme une mesure de police, révocable sans indemnité, si l'intérêt de la ville l'exige (jugements du tribunal de Maestricht, du 11 juin 1857, et du tribunal de Namur, du 12 août 1857. — B. J., tome 15, pag. 931 et 1110).

§ 4. *Enlèvement des encombrements qui obstruent la voie publique*

Le soin de faire disparaître les encombrements qui entravent la circulation sur la voie publique est spécialement confié à la vigilance des corps municipaux par la loi des 16-24 août 1790.

Le Code pénal de 1810 statue, à cet égard, comme suit :

« Art. 471. Sont punis d'amende, depuis un franc jusqu'à « cinq francs inclusivement :

« 1°... 4° Ceux qui auront embarrassé la voie publique, en « y déposant ou y laissant, sans nécessité, des matériaux ou « des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la « liberté ou la sûreté du passage, ceux qui, en contravention « aux lois et règlements, auront négligé d'éclairer les maté-

« riaux par eux entreposés ou les excavations par eux faites
« dans les rues et places. »

Le tribunal de simple police, qui connait de ces contraventions, ne doit pas se borner à appliquer l'amende comminée par le Code pénal; il doit, en outre, ordonner, sur la réquisition du ministère public, l'enlèvement des matériaux qui causent l'encombrement (cass., 20 décembre 1838).

Il entre, au surplus, dans les attributions du bourgmestre, agissant en vertu du pouvoir de police dont il est dépositaire, de faire enlever d'office ces matériaux.

§ 5. *Démolition des bâtiments menaçant ruine*

La loi des 16-24 août 1790 charge les corps municipaux de prévenir, par des précautions convenables, les accidents qui pourraient résulter de la chute d'édifices ou constructions attenant à la voie publique et de les faire démolir au besoin (titre XI, art. 3, n° 1).

La question de savoir si un bâtiment menace ruine nécessite un examen préalable et doit être débattue contradictoirement avec le propriétaire intéressé. L'ordre de démolition ne rentre donc pas dans la catégorie des mesures que le bourgmestre peut prendre de sa seule autorité pour assurer l'exécution des lois et règlements de police. Un pareil ordre ne peut émaner que du collége échevinal, auquel la loi confie en termes généraux le soin d'exécuter les lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale et provinciale (loi comm., art. 90, n° 1).

Si le propriétaire du bâtiment qui menace ruine néglige ou refuse d'obtempérer à l'invitation de l'administration communale, celle-ci peut, en vertu du pouvoir dont elle est dépositaire, faire opérer la démolition d'office.

Il est d'usage cependant de traduire, au préalable, le con-

trevenant devant le juge de paix. Ce magistrat prononce contre lui, aux termes de l'art. 471, n° 5, du Code pénal, une amende d'un à cinq francs, et le condamne, par application de l'article 161 du Code d'instruction criminelle, à exécuter la démolition.

Le juge de paix doit vérifier si l'ordre de démolir est régulier dans la forme et s'il émane de l'autorité compétente. Mais il excéderait ses pouvoirs s'il en discutait l'opportunité. A l'autorité administrative seule il appartient d'examiner si des bâtiments menacent ruine, si la sécurité publique exige qu'ils soient démolis, et d'en ordonner la démolition par mesure de police. Le pouvoir judiciaire ne peut s'immiscer dans l'examen de ces questions ni contrôler ou réformer la décision prise à cet égard par l'administration (arrêt de la cour de cassation, du 17 juin 1861. *Pasic.*, p. 345).

§ 6. *Interdiction de rien exposer aux fenêtres, etc.*

La loi range parmi les objets de police municipale l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des bâtiments, qui puisse nuire par sa chute (décret des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3, n° 1).

L'autorité communale peut donc faire défense aux particuliers d'étaler des marchandises au devant des maisons ou d'y suspendre sans autorisation des enseignes ou autres objets pour servir de montre.

Mais elle excéderait ses pouvoirs, si elle prohibait les étalages qui se font en dedans de l'encadrement des portes, de manière à ne pas dépasser le mur extérieur (cass., 1er mai 1849. — *Pasic.*, p. 452).

§ 7. *Interdiction de rien jeter par les fenêtres, etc.*

L'interdiction de rien jeter par les fenêtres ou par les portes, qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles, est une mesure de police qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, et qui est, à ce titre, de la compétence des autorités locales (décret des 16-24 août 1790, texte XI, art. 3, n° 1. — Code pénal, art. 471, n° 6).

§ 8. *Maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, etc.*

La loi du 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3, n° 3, charge les corps municipaux de veiller au maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

L'autorité communale peut, en vertu de cette attribution, soumettre tous ceux qui exercent une profession ou une industrie sur la voie publique à la nécessité de se munir d'une permission ou de faire une déclaration préalable.

Elle peut également, dans l'intérêt du maintien du bon ordre, conférer à certains individus le droit exclusif d'exercer telle ou telle profession dans des lieux publics. Est valable, par exemple, l'ordonnance de police portant que les transports relatifs au marché des grains et farines seront opérés exclusivement par les portefaix commissionnés par la commune (Paris, cass., 27 nov. 1841). Est également valable le règlement qui défend à toute personne autre que les employés

du poids de la ville et les peseurs jurés, d'exercer la profession de peseur sur la voie publique (Brux., 4 avril 1833).

Les règlements de cette espèce ne constituent pas des atteintes au principe de la liberté industrielle, car ils n'ont ni pour but ni pour résultat d'ériger certaines industries en monopoles. D'un autre côté ils rentrent dans les termes du décret du 16 août 1790, car leur objet est véritablement de prévenir les discussions irritantes et de maintenir le bon ordre dans les foires, marchés et autres lieux soumis à la surveillance de la police locale.

— L'autorité locale peut également fixer l'heure après laquelle les lieux publics, notamment les cafés et les cabarets, seront évacués, et ses agents ont le droit, lors même que ces établissements sont fermés extérieurement, d'y pénétrer après l'heure de la fermeture afin de s'assurer qu'il ne s'y commet aucune contravention (cass., 15 janv. 1855. *Pasic.*, p. 71).

— L'autorité municipale a la police des spectacles, mais sa surveillance est bornée aux mesures indispensables au maintien de la tranquillité publique.

La loi garantit à toute personne le droit d'élever un théâtre public et d'y représenter des pièces de tous les genres, à la condition de faire, au préalable, sa déclaration à l'administration municipale du lieu (loi du 13 janvier 1791, publiée en Belgique le 13 frimaire an IV, art. 1; arrêté du gouvernement provisoire du 21 octobre 1830, art. 1).

D'un autre côté elle confie la police des spectacles au collége des bourgmestre et échevins et l'autorise à interdire, dans les circonstances extraordinaires, toute représentation, pour assurer le maintien de la tranquillité publique. Le conseil communal, ajoute-t-elle, veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public (loi comm. art. 97).

L'autorité locale a donc le droit de faire cesser les représentations qui mettent les passions des spectateurs en effervescence et qui donnent lieu à des scènes de désordre.

Mais elle excéderait ses pouvoirs si elle interdisait la repré-

sentation d'une pièce sous prétexte qu'elle est contraire aux bonnes mœurs. Cela résulte du texte de la loi et des travaux préparatoires.

On voit, en effet, par le rapport de la section centrale que plusieurs sections avaient proposé de rédiger l'art. 99, comme suit :

« La police des spectacles appartient au collége des bourg-
« mestre et échevins. »

Cette rédaction parut trop large à la première section, qui proposa de dire :

« Le collége des bourgmestre et échevins est chargé, sous
« tous les rapports, de la police des théâtres et du maintien
« de l'ordre et de la sûreté. A cet effet ils observeront les
« règlements que les conseils communaux jugeront néces-
« saire et utile de faire, et ils pourront, en tous cas, arrêter
« les représentations de toute espèce par lesquelles l'ordre
« public aurait été troublé d'une manière quelconque. »

La première section faisait valoir, à l'appui de cette rédaction, qu'il n'entrait pas dans son intention d'autoriser la représentation des pièces immorales, mais qu'elle ne voulait pas blesser l'esprit de la constitution. Son amendement ayant passé dans la loi communale, sauf quelques modifications qui n'en altèrent pas la portée, on doit en conclure que la surveillance de la police sur les spectacles est limitée au soin d'y maintenir la tranquillité.

§ 9. *Répression des délits contre la tranquillité publique*

Le décret du 16 août 1790 confie aux corps municipaux le soin de réprimer et de punir les délits contre la tranquillité publique, et notamment :

« 1° Les rixes et disputes accompagnées d'ameutements
« dans les rues. »

On s'est efforcé, en s'appuyant sur ce texte, de justifier le droit que s'arrogent les conseils communaux dans la plupart des villes, de régler le tarif du prix des courses dans les voitures de place et de remise et de comminer des peines de police contre les cochers qui refusent de s'y soumettre. La liberté qu'auraient les loueurs de voitures de fixer eux-mêmes le prix des courses, donnerait lieu, dit-on, à des discussions interminables, à des rixes et à des attroupements qui entraveraient la circulation. L'autorité peut donc, par mesure de précaution, leur imposer un tarif et prononcer des peines contre ceux qui n'obéiraient pas (Paris, cass., 21 déc. 1838.—Dalloz, *Rép. de jurisp.*, *v°* *Commune*, n° 920).

Cet argument est plus spécieux que fondé. Il serait facile de l'étendre à tous les commerces et à toutes les industries qui s'exercent dans des magasins et des établissements ouverts au public, et particulièrement aux cafés, aux cabarets et aux débits de boissons. Sous le prétexte d'empêcher les rixes entre les marchands et les consommateurs, on sacrifierait le principe de la liberté de l'industrie aux fantaisies des autorités municipales.

Nous pensons que la seule sanction légale des tarifs imposés aux cochers de place consiste dans le droit qu'ont les autorités communales de leur interdire le stationnement sur la voie publique. Les pénalités qu'on leur inflige dans certaines villes ne trouvent leur justification ni dans le texte ni dans l'esprit de la loi.

« 2° Le tumulte excité dans les lieux d'assemblée pu-
« blique.

« 3° Les bruits et attroupements nocturnes qui troublent
« le repos des citoyens. »

Les conseils communaux peuvent, en vertu de cette attribution, fixer le temps pendant lequel tous ceux qui exercent des professions bruyantes sont tenus d'interrompre leurs travaux, afin de ne pas troubler la tranquillité et le repos des habitants. Mais ni la loi du 16 août 1790, ni aucune autre

loi, ne leur confèrent le droit de déterminer les lieux dans lesquels l'exercice de ces professions devra être limitativement autorisé (Paris, cass. 3 mars 1842).

§ 10. *Inspection sur la fidélité du débit des denrées, etc.*

La loi du 16 août 1790, tit. XI, art. 3, n° 4, confie aux corps municipaux l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique.

Les administrations municipales ont le droit de prescrire toutes les précautions qu'elles jugent nécessaires pour assurer la salubrité des comestibles exposés en vente. Elles peuvent, par exemple, prohiber l'étalage et le débit de la viande fraîche ailleurs qu'à la boucherie publique. C'est en vain qu'on critiquerait une semblable prohibition sous le prétexte que l'inspection sur les comestibles ne nécessite pas la concentration du débit dans un local unique. La jurisprudence décide que cette appréciation rentre exclusivement dans le domaine de l'autorité administrative et que les tribunaux n'ont rien à y voir (cass., 3 juin 1856).

Dans les communes où le gouvernement a établi des bureaux de poids public, en exécution de la loi du 29 floréal an X, les conseils communaux ont le droit de faire des règlements relativement au pesage, au mesurage et au jaugeage qui s'opèrent dans les lieux publics. Mais ils ne peuvent rendre obligatoire l'emploi du ministère des préposés officiels, sauf dans le cas où des contestations s'élèvent entre les acheteurs et les vendeurs. C'est en effet le seul cas où l'intervention de l'autorité est nécessaire pour garantir la fidélité du débit des denrées (cass., 3 juillet 1840).

§ 11. *Précautions à prendre pour faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux*

Le décret du 16 août 1790 confie à la vigilance des corps municipaux le soin de prévenir par les précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district (titre XI, art. 1, n° 5).

La carrière que cette loi ouvre à l'action des autorités communales est, pour ainsi dire, illimitée. La généralité, le vague même, des termes dont elle se sert, démontrent que le législateur a voulu leur laisser la plus grande latitude dans le choix des mesures propres à assurer la salubrité et la santé publiques. Ces mesures restreignent souvent l'exercice du droit de propriété. Mais elles trouvent leur justification dans l'art. 544 du Code civil, qui définit la propriété, le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois *ou par les règlements.*

Les conseils communaux peuvent, par exemple, prescrire aux particuliers des travaux d'assainissement même à l'intérieur des édifices et des habitations. Il est de jurisprudence que l'action des magistrats municipaux ne se borne pas à prévenir les dangers résultant de faits posés dans les rues, lieux et édifices publics, mais qu'elle s'étend aux causes qui ont leur principe et leur siége dans l'enceinte des propriétés privées (arrêt de la cour de cass. du 17 mai 1838).

Ils ont même le droit d'interdire, au besoin, l'habitation des logements et des bouges dont la malpropreté ou le défaut d'aérage compromettent d'une manière permanente la salubrité générale (arrêt du 6 février 1851). Mais pour justifier cette

mesure extrême qui, non seulement restreint, mais même paralyse entièrement l'exercice du droit de propriété, il faut des circonstances exceptionnelles, une épidémie, par exemple.

— L'autorité municipale peut-elle, dans l'exercice de la police de prévoyance, enjoindre aux particuliers de supprimer ou de détruire des ouvrages qui ont été construits à une époque où leur établissement était licite, mais qui sont devenus, par la suite, une cause d'insalubrité et d'infection? Peut-elle les proscrire là où, dans l'origine, ils ne faisaient naître que la crainte d'un danger individuel?

Cette question est controversée. Certains auteurs soutiennent la négative en invoquant le principe conservateur de la non rétroactivité des lois et des règlements. D'autres adoptent l'affirmative par le motif qu'il n'y a jamais de droit acquis contre les exigences de l'ordre et de la salubrité publique.

La jurisprudence est également divisée.

La cour de cassation de France a consacré par plusieurs arrêts la légalité des règlements qui prescrivent soit la suppression des gouttières saillantes, soit la destruction ou la réduction des auvents des maisons, soit l'enlèvement des bornes placées sur la voie publique (arrêts du 14 octobre 1813, du 9 février 1833, du 30 juin 1836, du 16 décembre 1840).

Mais par un arrêt en date du 3 décembre 1840 elle a déclaré illégal un règlement qui ordonne la destruction des couvertures en paille, chaume ou roseaux et leur remplacement par des tuiles ou des ardoises. « Si l'autorité municipale, « dit cet arrêt, peut par des motifs de sûreté publique, défen« dre pour l'avenir la construction de couvertures de bâti« ments en paille, chaume ou roseaux; si elle peut même « prohiber la réparation de celles existantes, autrement qu'avec « des tuiles ou ardoises, afin de les faire disparaître progres« sivement, ainsi que la cour de cassation l'a jugé plusieurs « fois, ce droit ne peut cependant être étendu jusqu'à lui re« connaître celui d'ordonner la destruction des couvertures « des bâtiments ou logis faites de pailles, chaume ou roseaux,

« à une époque où aucune loi ou aucun règlement n'en pro-
« scrivait l'emploi. »

En Belgique une question analogue a été soulevée à propos d'un règlement en date du 30 décembre 1845 par lequel la municipalité d'Ixelles a, sous les peines de police, non seulement défendu de creuser à l'avenir des puisards ou fosses d'absorption dans l'enceinte des propriétés privées, mais encore ordonné le comblement des puisards qui existaient précédemment.

La cour de cassation a jugé que ce règlement n'est pas entaché du vice de rétroactivité, attendu qu'il punit, non pas le fait d'avoir antérieurement construit des puisards, mais bien la mauvaise volonté des propriétaires qui refusent de les combler malgré les injonctions de l'autorité (arrêt du 10 février 1851. — *Pasic.*, p. 150).

Son opinion a été sanctionnée par une loi interprétative, en date du 21 janvier 1852, ainsi conçue :

« L'ordonnance de police communale par laquelle il est
« enjoint aux propriétaires riverains des rues où se trouvent
« des aqueducs, de supprimer les puits ou fosses d'absorp-
« tion, est portée dans les limites de l'art. 78 de la loi du
« 30 mars 1836 sur les pouvoirs communaux, et n'est con-
« traire ni aux dispositions des articles 2 du Code civil et 4 du
« Code pénal, ni à celles de l'art. 11 de la Constitution. »

Cette loi ne statue qu'en vue d'un cas spécial. Mais en généralisant la règle dont elle n'est qu'une application isolée, on arrive à cette conclusion que le principe de la non rétroactivité des lois et des règlements ne saurait être invoqué lorsqu'il s'agit de mesures de police, en d'autres termes qu'il n'y a jamais de droit acquis à l'encontre de la salubrité et de l'ordre publics.

— Les mesures de police dont le but est de prévenir les maladies contagieuses ne sont pas d'un intérêt exclusivement local. Elles rayonnent au delà des limites de la cité. Leur influence s'étend aux communes environnantes, et même au

pays tout entier. C'est pourquoi les administrations communales sont expressément chargées, par le décret du 16 août 1790, de provoquer l'autorité des administrations provinciales, toutes les fois qu'il se manifeste une épidémie ou une épizootie. D'un autre côté la loi du 12 février 1845, art. 1, confère au roi le droit de régler par des arrêtés les mesures que la crainte de l'invasion ou l'existence de maladies épizootiques ou réputées contagieuses rend nécessaires, tant à l'égard des provenances en destination de la Belgique, que sur les frontières de terre ou de mer ou dans l'intérieur du pays. Les règlements que les communes prennent en vue de combattre les maladies contagieuses n'ont donc qu'un caractère provisoire. Ils sont abrogés de plein droit si, par la suite, il intervient sur le même objet une ordonnance provinciale ou un arrêté royal.

§ 12. *Précautions à prendre à l'égard des insensés*

Le décret du 16 août 1790, titre XI, art. 3, n° 6, confie à la vigilance des municipalités le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces (voyez aussi la loi du 18 juin 1850, art. 7).

Lorsqu'il y a nécessité de déposer la personne d'un insensé ou d'un furieux dans un hospice ou dans une maison de santé, il y est pourvu par le collége échevinal, qui prend à cet effet un arrêté de collocation, à charge d'en donner avis, dans les trois jours, au juge de paix ou au procureur du roi (loi comm., art. 95).

§ 13. *De la police des maisons de débauche*

La police des maisons de débauche est confiée expressément à la vigilance des corps municipaux par l'art. 96 de la loi communale, qui porte :

« Au collége des bourgmestre et échevins appartient la sur-
« veillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la
« débauche.

« Il prend à cet effet les mesures propres à assurer la
« sûreté, la moralité et la tranquillité publique.

« Le conseil fait à ce sujet tels règlements qu'il juge néces-
« saires et utiles. »

On s'est demandé si, en présence de ce texte, il est permis au roi de faire des règlements généraux sur la police de la prostitution. Cette question a été diversement résolue par la jurisprudence.

L'affirmative a été soutenue le 16 juin 1841, par M. l'avocat général De Cuyper, dans un réquisitoire dont les conclusions ont été repoussées par la cour de cassation.

M. De Cuyper partait de cette idée, dont nous nous sommes attaché à démontrer l'inexactitude, que l'administration communale et provinciale n'est point un pouvoir dans l'État, comme on proposait de le déclarer dans le projet de constitution : c'est tout bonnement, disait-il, une branche de l'administration publique, une émanation locale du pouvoir administratif. Il inférait de là que c'est uniquement en qualité d'agents du pouvoir exécutif que les conseils communaux font des règlements de police, et, par une conséquence nécessaire, il reconnaissait au roi le droit de mettre les règlements municipaux hors d'effet pour l'avenir en statuant lui-même par voie de règlement général.

C'est ainsi qu'il justifiait la légalité de l'arrêté royal du 20 août 1838, qui porte, art. 2 : « Qu'il est défendu à toutes

« personnes tenant des maisons de débauche de vendre à « boire publiquement ou à porte ouverte, et de placer, soit à « l'extérieur, soit à l'intérieur, aucun signe apparent qui, « d'après les usages locaux, désignerait la profession de caba« retier ou débitant de boissons. »

Cette argumentation repose, comme nous l'avons dit, sur une base erronée. Le pouvoir communal existe comme pouvoir distinct, séparé, et, dans une certaine mesure, indépendant du pouvoir royal. C'est un point sur lequel nous nous sommes étendu suffisamment ci-dessus, chap. LVI.

De ce que les administrations communales sont investies d'un pouvoir propre et autonome il suit qu'elles ont essentiellement le droit de régler les objets de police qui ne touchent qu'à des intérêts purement locaux, et que ce droit ne peut être envahi, sous aucun prétexte, par des autorités placées en dehors ou au dessus d'elles. Admettre le contraire, c'est nier l'existence du pouvoir communal, c'est aller à l'encontre de la lettre et de l'esprit du titre III de la constitution qui énumère et définit les différents pouvoirs publics.

Le roi, il est vrai, a, lui aussi, l'exercice du droit de police. Ce droit, inhérent au pouvoir chargé de l'exécution des lois, est formellement consacré par la loi du 22 décembre 1789, qui confie aux administrations de département, sous l'autorité du roi, le soin de veiller au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique en général (section II, art. 2 et 3).

Mais cette attribution, quoique faite en termes généraux, n'est point absolue et illimitée. Elle est circonscrite, par la nature même des choses, aux objets de police qui sont susceptibles d'être réglementés d'une manière uniforme dans toute l'étendue du royaume. Si le roi s'ingérait dans la réglementation des mesures de sûreté et de salubrité locales, il absorberait à son profit le pouvoir communal qui, de nos jours, consiste presque exclusivement dans l'exercice de la police.

Ainsi le champ dans lequel s'exerce l'action réglementaire du roi en fait de police, est séparé du domaine de la police communale par des limites qui sont indiquées par la nature même des intérêts qu'il s'agit de régler, et dont la violation aurait pour conséquence la confusion des pouvoirs.

La loi des 16-24 août 1790 et d'autres lois postérieures ont défini ces limites avec la plus grande précision en spécifiant les objets de police qu'elles confient à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux.

Or, parmi ces objets figure la police des maisons de débauche. Le législateur a pensé que dans une matière si délicate, qui touche de si près à la liberté individuelle, à l'inviolabilité du domicile et à l'honneur des individus, les mesures à prendre doivent varier suivant la situation topographique et la population de chaque ville et suivant les mœurs et les usages locaux; et il a chargé les conseils communaux de faire à ce sujet tels règlements qu'ils jugent nécessaires ou utiles.

Cette branche de la police rentre donc dans les attributions exclusives des autorités municipales.

Telle a été l'opinion de la cour de cassation. Elle a rendu, le 16 juin 1841, un arrêt ainsi conçu :

« Vu les articles 67, 78 et 109 de la constitution, et l'article 96 de la loi communale du 30 mars 1836 :

« Attendu que le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois portées en vertu de la constitution même;

« Attendu que le pouvoir conféré au roi par l'article 67 de la constitution consiste dans le droit de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois;

« Attendu que l'arrêté du 20 août 1838, relatif aux maisons de débauche, ne se rattache sous aucun rapport à l'exécution d'une loi; qu'à la vérité l'article 96 de la loi communale se trouve visé dans le préambule de cet arrêté;

« Mais attendu que les dispositions de cet article, loin de « nécessiter pour leur exécution l'intervention du pouvoir

« exécutif, excluent par elles-mêmes cette intervention, puis-
« qu'elles ont pour objet de placer dans les attributions spé-
« ciales du collége des bourgmestre et échevins la surveillance
« des maisons de débauche, et dans celles des conseils com-
« munaux, le droit de faire à ce sujet, les règlements néces-
« saires et utiles;

« Que s'il pouvait être vrai qu'en vertu de l'article 85 de la
« loi provinciale les conseils provinciaux sont autorisés à faire
« des ordonnances de police sur la même matière, il n'en
« résulterait pas encore que ce droit dût être étendu au pou-
« voir exécutif; qu'on se prévaudrait en vain de ce que,
« d'après l'article 78 de la loi communale, les ordonnances
« ou règlements que ferait le conseil de régence ne peuvent
« être contraires aux lois ni aux règlements d'administration
« générale ou provinciale, et de ce que, d'après l'article 85 de
« la loi provinciale, les ordonnances et règlements dont parle
« cet article ne peuvent porter sur des objets déjà régis par
« des lois ou des règlements d'administration générale;

« Qu'en effet ces diverses dispositions doivent nécessaire-
« ment s'entendre des règlements d'administration générale
« portés dans les limites constitutionnelles du pouvoir exécu-
« tif, c'est à dire des règlements faits pour l'exécution de
« la loi;

« Attendu qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêt atta-
« qué, en n'appliquant pas l'arrêté du 20 août 1838, n'a pu
« contrevenir à l'article 67 de la constitution, et qu'il a fait
« une juste application de l'article 107 de cette constitution;

« Par ces motifs, rejette le pourvoi, etc. »

§ 14. *Police des usines dangereuses et insalubres*

La police des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes a été réglée par l'arrêté royal du 12 novembre 1849 et par des arrêtés subséquents.

Ces établissements sont divisés en trois classes.

Les établissements de la première classe ne peuvent être établis ou transférés d'un lieu dans un autre sans une permission du roi, permission qui n'est accordée qu'après que l'administration locale et provinciale a été consultée.

Les établissements de seconde classe sont autorisés par les députations permanentes sur l'avis des administrations communales.

Enfin, ceux de troisième classe ne peuvent être mis en activité que moyennant l'autorisation préalable des administrations locales.

Lorsqu'une usine est en activité, des inconvénients qui ne s'étaient pas révélés d'abord peuvent se manifester, et comme les particuliers n'ont jamais de droit acquis à l'encontre de l'ordre et de la salubrité publique, il appartient à l'autorité administrative de prescrire, au besoin, les mesures propres à faire cesser ou à diminuer les inconvénients que cette exploitation occasionne.

En ce qui concerne les établissements de troisième classe, ce droit est exercé par les autorités communales. (Arrêté royal du 14 septembre 1855.)

§ 15. *Sonnerie des cloches*

Le droit qu'ont les conseils communaux de faire des règlements de police sur la sonnerie des cloches résulte de la loi du 18 germinal an X, qui porte :

« Art. 48. L'évêque se concertera avec le préfet pour régler « la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son « des cloches. On ne pourra les sonner pour toute autre cause « sans la permission de la police locale. »

§ 16. *Police des cimetières*

La police des cimetières est un objet d'intérêt général et non pas local. Mais le législateur en a délégué l'exercice aux administrations communales.

Le décret du 23 prairial an XII, place sous leur surveillance spéciale tous les cimetières sans exception, soit qu'ils appartiennent aux communes elles-mêmes, soit qu'ils appartiennent à des particuliers.

C'est l'administration communale qui concède les sépultures, c'est elle qui divise le terrain entre les différents cultes, c'est elle qui exerce sur les cimetières le triple pouvoir d'autorité, de police et de surveillance (art. 16).

C'est elle enfin qui règle, sous l'approbation de la députation provinciale, le mode le plus convenable pour le transport des corps (art. 21).

De là dérive, pour les conseils communaux, le droit de faire des règlements sur la police des inhumations et de nommer les fossoyeurs et autres agents qui concourent à l'exécution de ces règlements.

§ 17. *Observation générale*

Nous avons, dans les paragraphes précédents, énuméré les objets de police qui sont de la compétence des corps municipaux. Cette énumération est limitative. L'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 range, il est vrai, parmi les fonctions propres au pouvoir municipal, le soin de faire jouir les habitants d'une bonne police, et l'on pourrait croire, au premier abord, que toutes les matières qui touchent à la police, sont comprises dans cette attribution. Mais ce texte n'est que l'énonciation indéfinie d'un principe que le législateur se proposait

d'organiser par la suite; et il l'a en effet organisé en réglant l'étendue et les limites de la police locale par les dispositions de la loi du 16 août 1790 et autres dispositions subséquentes.

Tout règlement pris par les autorités locales en dehors de ces limites est nul et dépourvu de force obligatoire.

Est nul, par exemple, un règlement municipal sur le commerce du plomb, du cuivre et du fer (cass., 26 janvier 1857).

Est pareillement nulle l'ordonnance de police communale qui prohibe l'achat d'objets offerts en vente par des mineurs ou par des domestiques (Jugement du tribunal d'Anvers, du 28 novembre 1850; *Belgique jud.*, année 1851, p. 224).

CHAPITRE LXXI

DE LA POLICE RURALE

La loi du 28 septembre-6 octobre 1791 dispose, art. 1er, que la police des campagnes est spécialement sous la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux, et sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale.

Henrion de Pansey a soutenu, en se fondant sur ce texte, que les autorités communales n'ont pas le droit de faire des règlements en matière de police rurale : « Si la loi du 14 décembre 1789, dit-il dans son *Traité des biens communanx*, « liv. II, chap. II, confie à l'autorité des officiers municipaux « le soin de maintenir une bonne police dans l'intérieur des « communes, le Code rural, disposant dans l'intérêt des campagnes, s'exprime bien différemment. Il dit, et rien de plus : « la police des campagnes est spécialement sous la juridiction « des juges de paix et des officiers municipaux. » D'où cet auteur conclut que l'autorité communale n'exerce dans les campagnes que la police répressive, et qu'au législateur seul appartient le droit de faire des règlements de police rurale.

Cette doctrine a été repoussée par une jurisprudence unanime. Elle est en effet contraire à l'essence du pouvoir municipal, qui, dans les campagnes aussi bien que dans les villes,

a le droit et le devoir de veiller par des mesures de toute espèce, et spécialement par des règlements, au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, la cour de cassation a déclaré obligatoire le règlement de police par lequel un conseil communal, dans le but de maintenir le bon ordre et de prévenir les rixes et les collisions, défend aux personnes étrangères à la commune de venir glaner ou ratiller sur son territoire (Arrêt du 17 décembre 1844, Pas. de 1845, p. 148).

Mais, en fait, les règlements communaux sur la police rurale sont peu nombreux, par la raison que la plupart des infractions qui peuvent se commettre contre la tranquillité, la salubrité et la sûreté des campagnes sont définies et punies par la loi du 28 septembre 1791, par le Code pénal et par les lois spéciales sur la chasse et la pêche. Or il est de principe que l'action réglementaire des communes cesse dans les matières qui ont été soumises par le législateur lui-même à une réglementation détaillée.

CHAPITRE LXXII

DE LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES EN CAS DE PILLAGES

Chaque commune, ayant la direction de la police sur son territoire, est tenue de procurer à ses membres les avantages qui en dérivent, et notamment de les protéger dans la jouissance de leurs propriétés. L'inexécution de cette obligation, en tant qu'elle est une source de dommages matériels, engage la responsabilité de la commune tout entière.

Cette matière a été réglée par la loi du 10 vendémiaire an IV, d'après laquelle toutes les fois qu'un citoyen a été victime d'un délit commis à force ouverte, la commune où le délit a été commis est tenue de restituer, en même nature, les objets pillés et les choses enlevées par force, ou d'en payer le prix sur le pied du double de leur valeur au cours du jour où le pillage a eu lieu. (Titre V, art. 1.)

Ainsi, les habitants de chaque commune sont liés par une sorte de garantie mutuelle. La loi, en leur imposant une responsabilité collective, a pour but de les détourner de toute participation patente ou secrète aux attentats que pourraient commettre des rassemblements et de les appeler à réunir spontanément leurs efforts contre les émeutiers dans le cas où l'administration locale refuse ou néglige d'agir. Il résulte de là

que la commune demeure responsable lors même que l'autorité municipale était momentanément désorganisée ou qu'elle a essayé sans succès de prévenir les pillages. (Cour d'appel de Liége, 28 février 1833.)

Cette responsabilité ne cesse que si les rassemblements ont été formés d'individus étrangers à la commune où le délit a été commis, et si la commune a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir, à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs. (Loi du 10 vendémiaire an IV, titre IV, art. 5.)

TITRE VII

DE L'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE DANS LA GESTION DES INTÉRÊTS COMMUNAUX

Laisser à chaque aggrégation locale, à chaque commune, la portion de souveraineté dont l'absorption n'est pas indispensable à l'action gouvernementale, telle est la règle qui a servi de base à notre organisation communale; et les applications fécondes qu'elle a reçues ont largement contribué au développement de la prospérité morale et matérielle de notre patrie.

Mais ce principe a besoin d'un correctif. La commune, quoiqu'ayant un pouvoir propre, ne jouit pas d'une souveraineté absolue et sans limites. Elle a l'initiative en toutes choses, mais elle doit se soumettre au contrôle et parfois à la direction de l'État dans toutes les matières où l'intérêt communal peut se trouver en conflit avec les intérêts généraux de la nation.

Voici dans quels termes l'instruction annexée à la loi du 14 décembre 1789, justifie l'intervention du gouvernement dans les matières qui, par leur nature, sont de la compétence des autorités communales :

« Quant aux fonctions propres au pouvoir municipal, parce « qu'elles intéressent directement et particulièrement chaque « commune, la constitution soumet les municipalités à la sur- « veillance et à l'inspection des corps administratifs, parce « qu'il importe à la grande communauté nationale que toutes

« les communes particulières qui en sont les éléments soient « bien administrées ; qu'aucun dépositaire des pouvoirs n'abuse « de ce dépôt, et que tous les particuliers qui se prétendent « lésés par l'administration municipale puissent obtenir le « redressement des griefs dont ils se plaindront. »

Pour réaliser ce programme le législateur pouvait opter entre deux systèmes différents : soumettre la personne des magistrats municipaux, ou bien soumettre leurs actes, à l'autorité du pouvoir exécutif.

Plus il donnait d'action au gouvernement sur la personne des magistrats communaux, moins il devait lui en donner sur leurs actes ; et, réciproquement, plus il lui laissait d'empire sur les actes émanés des communes, plus il devait garantir l'indépendance personnelle de leurs magistrats électifs.

Le premier de ces deux systèmes, celui qui met les administrateurs communaux dans la dépendance immédiate du gouvernement, est contraire à l'essence du gouvernement représentatif. Le second, plus sage, plus libéral, concilie dans une juste mesure le principe de l'autonomie communale avec les intérêts généraux du pays. C'est celui que la constitution de 1831 a implicitement recommandé en disposant, art. 108 :

« Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois.

« Ces lois consacrent l'application des principes suivants :

« 1°... 5° L'intervention du roi ou du pouvoir législatif, « pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux « ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt « général. »

Dans le système organisé par la loi du 30 mars 1836 l'administration supérieure intervient de trois manières dans la gestion des intérêts municipaux. Parfois elle est appelée à approuver les actes des autorités locales. Parfois elle est investie du droit de les annuler. Parfois enfin elle substitue son action à la leur.

CHAPITRE LXXIII

DES CAS OU L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE INTERVIENT PAR VOIE D'APPROBATION

Toutes les fois que l'autorité communale dispose dans la sphère des intérêts purement communaux, ses actes sont exécutoires par eux-mêmes, car elle agit en vertu du pouvoir propre dont elle est dépositaire, et l'on sait qu'il est de l'essence de tout pouvoir de puiser en soi la force dont il a besoin pour commander l'obéissance. Mais dans les matières où l'intérêt de la commune se lie à des intérêts d'un ordre plus élevé, ses décisions ne peuvent être exécutées qu'après avoir reçu la sanction de l'administration supérieure. C'est ce que la constitution exprime en disant, art. 108, que les institutions communales doivent attribuer aux conseils communaux tout ce qui est d'intérêt communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et suivant le mode que la loi détermine.

Les actes sujets à approbation se divisent en deux classes. Les uns doivent être approuvés par le roi, les autres par l'autorité provinciale.

SECTION I

ACTES SOUMIS A L'APPROBATION DU ROI

Aux termes de l'article 76 de la loi communale, les délibérations des conseils communaux sont soumises à l'avis des députations provinciales et à l'approbation du roi, lorsqu'elles portent sur les objets suivants :

1° *Les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits immobiliers de la commune; les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques; le partage des biens immobiliers indivis, à moins que ce partage ne soit ordonné par l'autorité judiciaire.*

Le caractère commun de tous les actes spécifiés dans ce premier numéro, c'est qu'ils entraînent une aliénation totale ou partielle, immédiate ou éventuelle, des biens immobiliers appartenant aux communes.

La conservation de ces biens est un objet important qui a éveillé de tout temps la sollicitude du législateur. Aucune garantie n'a paru trop sévère pour prévenir la dilapidation de ce précieux patrimoine, dont les vivants n'ont que la jouissance, et qui doit se transmettre de génération en génération, comme une sorte de fidéicommis. Les lois de 1791 défendaient aux communes d'aliéner ou d'échanger leurs biens sans un décret du corps législatif. Après la chute des institutions républicaines le gouvernement impérial substitua son autorisation à celle de la législature, et ce système s'est maintenu jusqu'à nos jours.

Les baux à long terme sont assimilés aux aliénations proprement dites et sont, à ce titre, assujettis à l'approbation royale. La loi ne mentionne que les baux emphytéotiques, mais cette expression désigne, dans le langage administratif, tous les baux excédant un terme de neuf années. C'est ce que

décident, en termes exprès, les arrêtés du 7 germinal et du 8 brumaire an XI.

Les emprunts sont soumis à l'approbation du roi, parce que l'expérience a prouvé que les administrateurs communaux ne sont que trop enclins à lever de l'argent à rente, dans le but d'attacher le souvenir de leur nom à des travaux d'amélioration ou même de simple embellissement local. On a voulu mettre les communes en garde contre la facilité qu'elles auraient de grever l'avenir au profit du présent sans une nécessité bien constatée.

Les aliénations des biens communaux doivent être consenties et votées par le conseil de la commune. Le roi n'intervient que par voie de ratification, parce que l'initiative ne peut lui appartenir dans une matière où l'intérêt de la commune est engagé d'une manière presque exclusive. Ce principe cependant n'a pas été respecté par la loi du 25 mars 1847, qui autorise le roi à faire vendre, malgré les conseils communaux, les terrains incultes, les bruyères et les vaines pâtures dont la jouissance ou la propriété appartient soit à des communes, soit à des communautés d'habitants qui en font usage par indivis.

2° *Les péages et droits de passage à établir dans la commune.*

Les communes sont autorisées, par la loi du 19 juillet 1832, à établir des droits de passage et des péages sur les ponts, routes et canaux, pour couvrir les frais d'exécution des travaux publics qu'elles entreprennent sur leur territoire. Mais l'approbation du roi est indispensable, parce que l'établissement de ces droits est de nature à entraver le développement du commerce et de l'industrie.

3° *Les actes de donation et les legs faits à la commune ou aux établissements communaux, lorsque la valeur excède 3,000 francs.*

L'approbation de la députation provinciale suffit lorsque la valeur des donations ou legs n'excède pas cette somme.

Lorsque des tiers ont fait opposition, cette approbation doit être notifiée dans les huit jours.

Toute réclamation contre l'approbation doit être faite au plus tard dans les trente jours qui suivent cette notification.

En cas de refus d'approbation en tout ou en partie, la réclamation doit être faite dans les trente jours, à partir de celui où le refus a été communiqué à l'administration communale.

En cas de réclamation, il est toujours statué par le roi sur l'acceptation, la répudiation, ou la réduction de la donation ou du legs.

Plusieurs motifs ont déterminé le législateur à subordonner à l'assentiment de l'autorité supérieure l'efficacité des libéralités entre-vifs ou à cause de mort faites en favenr des communes.

En premier lieu ces libéralités sont le plus souvent grevées des charges dont les administrateurs locaux n'apprécient pas toujours bien l'importance et qui peuvent affecter d'une manière onéreuse le patrimoine de la commune.

En second lieu elles accroissent la masse des biens qui sont hors du commerce; or le gouvernement seul est à même de juger si cet accroissement est convenable et utile.

En troisième lieu elles ont fréquemment pour but et pour effet de frustrer la famille du donateur ou du testateur d'un patrimoine sur lequel elle pouvait légitimement compter. Or l'intérêt public exige que l'administration supérieure soit investie du droit de réduire, le cas échéant, des libéralités dictées par une animosité irréfléchie.

Les libéralités qui s'adressent aux établissements communaux proprement dits, tels que les musées, les bibliothèques et les écoles fondées par la commune et entretenus de ses deniers, entrent dans le patrimoine de la commune elle-même et tombent naturellement sous l'application des règles qui viennent d'être indiquées.

Ces règles s'appliquent pareillement, en vertu du texte formel de la loi, aux libéralités qui sont faites en faveur des établissements publics, existants dans la commune, et munis d'une administration spéciale, tels que les hospices et les fabriques d'église. L'acceptation de ces libéralités est, en outre, soumise à l'avis préalable du conseil communal (loi comm., art. 76).

4° *Les demandes en autorisation d'acquérir des immeubles ou des droits immobiliers. Néanmoins l'approbation de la députation provinciale suffit lorsque la valeur des immeubles ou de ces droits n'excède pas la somme de 3,000francs*

L'objet de cette disposition est d'empêcher l'accroissement immodéré des biens qui sont hors du commerce.

La sanction qui y est attachée, consiste en ce que toute acquisition immobilière faite pour le compte des communes sans l'autorisation du roi est nulle et retombe à la charge des administrateurs personnellement. Il en est ainsi lors même que les fonds auraient été alloués au budget (décret du 5 avril 1811, art. 2).

5° *L'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs.*

Voyez ce que nous avons dit sur cette matière au chapitre LXVII, section I.

6° *Le changement du mode de jouissance de tout ou partie des biens communaux.*

Les biens qui appartiennent aux communes sont de deux espèces.

Les uns sont hors du commerce, parce qu'ils servent à des usages publics. Tels sont les édifices publics, les églises, les rues, etc.

Les autres sont dans le commerce et se divisent en deux catégories, biens patrimoniaux et biens communaux proprement dits.

Les biens patrimoniaux sont ceux dont la propriété appartient à la commune et dont les habitants n'ont pas la jouis-

sance personnelle et directe. Tels sont les immeubles que les communes donnent en location à des particuliers.

Les biens communaux proprement dits sont ceux dont la propriété appartient à la commune et dont les habitants ont la jouissance immédiate et personnelle. Telles sont les prairies communes où ils envoient paître leurs bestiaux. Tels sont encore les bois d'affouage dont ils perçoivent les coupes en nature.

Lorsqu'un conseil communal prend une délibération tendant à changer la destination d'un bien qui était joui directement par les habitants, lorsqu'il donne, par exemple, à bail un pâturage sur lequel ils envoyaient précédemment paître leur bétail, l'approbation royale est nécessaire.

Il en est autrement quand il se borne à réglementer le mode de la jouissance commune, lorsqu'il fixe, par exemple, la quotité de fruits qui sera attribuée à chaque communiste, la manière dont chacun usera du pâturage commun, l'espèce et le nombre de têtes de bétail qu'il aura le droit d'y conduire. Dans ce cas l'approbation de l'autorité provinciale est suffisante, aux termes de l'art. 77, n° 2.

7° *La fixation de la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales; l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression.*

Le rôle du gouvernement se borne à accorder ou à refuser son approbation aux plans délibérés et votés par les conseils communaux. Il ne peut pas décréter d'office des plans généraux d'alignement.

8° *La démolition des monuments de l'antiquité et les réparations à y faire, lorsque ces réparations sont de nature à changer le style ou le caractère des monuments.*

L'intervention du gouvernement dans cette matière a pour objet de prévenir les actes de vandalisme auxquels se sont quelquefois livrés des administrateurs communaux ignorants.

9° *Les délibérations des conseils communaux relatives aux*

règlements organiques des monts-de-piété (loi du 30 avril 1848, art. 7).

SECTION II

ACTES SOUMIS A L'APPROBATION DE LA DÉPUTATION PROVINCIALE

Les délibérations des conseils communaux sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial, avec faculté de recours au roi en cas de refus d'approbation, lorsqu'elles portent sur les objets suivants, énumérés à l'art. 77 de la loi communale :

« 1° *Les actions à intenter ou à soutenir.* »

La commune est une personne civile capable d'avoir et d'exercer des droits patrimoniaux. Elle a donc aussi capacité de les faire valoir devant les tribunaux. Mais l'expérience ayant démontré que les administrateurs communaux se laissent facilement entraîner, par des apparences trompeuses, dans des procès ruineux, on a subordonné l'exercice de ce droit à l'autorisation préalable de la députation provinciale.

Cette autorisation est requise aussi bien lorsque la commune est défenderesse que lorsqu'elle est demanderesse.

Il est loisible à la députation permanente d'accorder l'autorisation, selon les circonstances, pour le premier degré d'instance seulement, ou bien avec faculté d'aller en degré d'appel. Dans le doute sur l'étendue de l'autorisation, on est dans l'usage de la restreindre à la première instance seulement, parce qu'il est de l'intérêt de la commune, en cas de condamnation, de soumettre l'affaire à un nouvel examen (cassation, 5 mai 1845; *Pas.*, p. 349).

Mais, dans tous les cas, l'appel peut être interjeté, comme mesure conservatoire, sauf à obtenir ensuite la ratification de l'autorité compétente (Brux., 1er février 1825).

— D'après l'arrêté du 17 vendémiaire an X, les créanciers des communes ne pouvaient les attraire en justice qu'après avoir obtenu l'autorisation de l'autorité provinciale. Cette mesure, qui avait pour effet de subordonner l'exercice de leurs droits à l'appréciation arbitraire de l'administration, a été abrogée par l'arrêté du 18 juin 1815. Elle ne peut plus être rétablie aujourd'hui, à cause de l'art. 92 de la constitution, qui porte que les contestations relatives à l'exercice des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux (Brux., 5 janvier 1826; Liége, 24 décembre 1833).

— La nécessité d'une autorisation préalable concerne non seulement les actions pétitoires, mais encore les actions possessoires.

Il est vrai que les colléges échevinaux peuvent, sans aucune autorisation, introduire en justice des actions possessoires. Mais ils sont tenus de justifier ultérieurement de l'autorisation de plaider (loi communale, art. 148, § 2. — Cass., 27 février 1847).

— Une section de commune a quelquefois des intérêts spéciaux à faire valoir en justice, soit contre la commune elle-même, soit contre une autre section de la commune, soit contre un étranger ou un particulier quelconque.

Dans le dernier cas, elle est représentée de droit par le collége échevinal, auquel incombe le devoir de protéger les intérêts de chaque section comme ceux de la commune entière. Il en est autrement lorsqu'une section, plaidant contre la commune entière, se trouve avoir pour adversaire le collége échevinal lui-même. La loi communale, art. 149, dispose, en prévision de ce cas : « Lorsqu'il s'agit d'une contestation judi-« ciaire entre une section de commune et la commune, ou une « autre section de la même commune, une commission est « désignée par la députation permanente du conseil provincial « parmi les notables de la section. Cette commission, après « avoir obtenu l'autorisation requise de la députation perma-« nente, est chargée de suivre l'action devant les tribunaux. »

— Lorsqu'un conseil communal reste en défaut de poursuivre en justice un droit qui compète à la généralité des habitants, chacun de ceux-ci peut, se subrogeant au collége échevinal, agir individuellement, mais à la condition d'offrir sous caution de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées. Le procès s'intente au nom de la commune, et c'est en son nom que le jugement est prononcé. C'est pourquoi l'autorisation préalable de la députation provinciale est requise par la loi. Mais si l'action échoue, les frais sont supportés en définitive par le particulier qui s'est donné mandat d'agir au nom de tous, et qui a fourni caution de ce chef (loi comm., art. 150).

2° *La répartition et le mode de jouissance du pâturage, affouage et fruits communaux, et les conditions à imposer aux parties prenantes, lorsqu'il y a eu réclamation contre les délibérations de l'autorité communale.*

Le sens et la portée de cette disposition ont été expliqués au n° 6 de la section précédente.

3° *Les ventes, échanges et transactions qui ont pour objet des créances, obligations et actions appartenant à la commune, à l'exception des transactions qui concernent les taxes municipales; le placement et le remploi de ses deniers*

Cette disposition ne concerne que les biens incorporels de la commune. Quant aux ventes de meubles corporels, elles ne sont soumises à aucune autorisation préalable.

Les communes qui ont des capitaux disponibles peuvent choisir le mode de placement qui leur semble le plus avantageux. Les décrets impériaux qui leur prescrivaient de verser l'excédant de leurs recettes dans les caisses du gouvernement sont incompatibles avec le principe de l'autonomie communale, et ont cessé d'être observés depuis longtemps. La seule restriction imposée aux communes consiste dans la défense d'employer leurs capitaux en achats de fonds étrangers, défense écrite dans la loi du 21 août 1816 et confirmée par celle du 31 mai 1824.

4° *Les règlements relatifs au parcours et à la vaine pâture.*

La vaine pâture est le droit qu'ont les habitants d'une même commune d'envoyer leurs bestiaux paître sur les fonds les uns des autres après l'enlèvement des récoltes.

Le parcours est le droit réciproque qu'ont les habitants de deux communes voisines de conduire, après l'enlèvement des récoltes, leurs bestiaux sur les terrains non clos de leur territoire respectif.

Les conseils communaux sont autorisés par la loi du 28 septembre 1791, titre I, section 4, art. 13, à régler le nombre de têtes de bétail que chaque habitant peut envoyer au parcours ou à la vaine pâture, quand ce nombre n'est pas fixé par des titres ou par l'usage. Mais les délibérations qu'ils prennent à cet égard ne deviennent définitives que par l'approbation de l'autorité provinciale.

« 5° *Les règlements ou tarifs relatifs à la perception du*
« *prix de location des places dans les halles, foires, marchés*
« *et abattoirs, et de stationnement sur la voie publique,*
« *ainsi que des droits de pesage, mesurage et jaugeage.* »

La législation française soumet à l'approbation du ministre de l'intérieur les règlements municipaux qui fixent le tarif des places dans les halles et marchés, parce que ces règlements intéressent le commerce en général et sont de nature à faire hausser le prix des denrées (circul. du 17 décembre 1807. *Rép.* de Dalloz, v° *Commune*, n° 752).

En Belgique, le contrôle des députations provinciales a paru au législateur une garantie suffisante. Toutefois, les droits dont il s'agit prennent le caractère d'impositions et doivent être approuvés par le roi lorsqu'ils sont basés sur la valeur ou l'espèce des marchandises exposées en vente.

6° *La reconnaissance et l'ouverture des chemins vicinaux et sentiers, conformément aux lois et aux règlements provinciaux, et sans dérogation aux lois concernant les expropriations pour cause d'utilité publique.*

Il appartient aux municipalités de déclarer vicinaux les

chemins qu'elles reconnaissent nécessaires aux communications des communes et d'en fixer la largeur. Les plans sont définitivement arrêtés par la députation permanente. Lorsque l'exécution de ces plans donne lieu à des expropriations, ils doivent être approuvés par le roi, conformément aux dispositions de la loi du 17 avril 1835.

La déclaration de vicinalité faite par l'autorité administrative, bien qu'elle émane d'un pouvoir public, n'entraîne pas par elle seule l'expropriation des terrains nécessaires à la viabilité des chemins vicinaux. L'administration doit se faire envoyer en possession par autorité de justice, conformément au principe sanctionné par la loi du 8 mars 1810, art. 1er.

7° *Les projets de construction, de grosses réparations et de démolition des édifices communaux.*

Les décrets du 10 brumaire an XIV et du 17 juillet 1808 n'abandonnaient aux préfets que l'approbation des devis dont l'exécution n'excédait pas 1,000 francs. Quand le devis excédait cette somme la décision appartenait au ministre, et, s'il dépassait 10,000 francs, l'autorisation du chef de l'État était nécessaire.

Cette centralisation excessive donnait lieu à des lenteurs infinies qui paralysaient tous les travaux de quelque importance. Elle a disparu de la législation actuelle. Aujourd'hui l'approbation de l'autorité provinciale suffit dans tous les cas.

8° *Les budgets des dépenses communales et les moyens d'y pourvoir;*

9° *Le compte annuel des recettes et dépenses communales.*

Par exception, les budgets et les comptes de la ville de Bruxelles sont, en vertu de la loi du 4 décembre 1842, soumis à l'approbation du roi.

10° *Les règlements organiques des administrations des monts-de-piété.*

Ces règlements sont aujourd'hui soumis à l'approbation du roi (loi du 30 avril 1848).

11° *Les actes de location et d'adjudication et les marchés de fournitures.*

La loi communale dispose, art. 81 :

« Le conseil arrête les conditions de location ou de fermage « et de tout autre usage des produits et revenus de propriétés « et droits de la commune, ainsi que les conditions des adju« dications et fournitures.

« Néanmoins, pour les communes placées sous les attribu« tions des commissaires d'arrondissement, les actes de « location et d'adjudication seront soumis, avec les cahiers « des charges, à l'approbation de la députation permanente « du conseil provincial.

« Il en sera de même, dans les autres communes, pour les « actes d'adjudication, lorsque ces actes auront pour objet « une valeur de plus de 10,000 fr. »

Ce texte fait une distinction entre les *conditions* des adjudications et les *actes* d'adjudication.

Les conditions, c'est à dire les cahiers des charges, n'ont besoin d'aucune approbation, parce qu'elles n'ont point, par elles seules, la force de lier ou d'engager la commune. Mais les actes d'adjudication doivent recevoir l'approbation de l'autorité supérieure dans deux cas :

1° Si la commune est soumise à la surveillance d'un commissaire d'arrondissement;

2° Si la valeur de l'objet, c'est à dire le prix de l'adjudication, excède 10,000 francs.

Dans tout autre cas, l'approbation est inutile. Le législateur a pensé avec raison que les autorités préposées à l'administration des villes et des communes de plus de 5,000 habitants présentent des garanties suffisantes pour faire seules un acte dont l'importance n'excède pas la somme de 10,000 francs.

On s'est demandé si, lorsque la députation provinciale ne juge pas à propos de sanctionner par son approbation une

adjudication ou un marché de fournitures, la commune intéressée peut recourir au roi.

La réponse doit être négative, et la raison en est qu'en Belgique le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois particulières portées en vertu de la constitution même (constitut., art. 78).

OBSERVATION. — Les règles exposées dans ce chapitre ont été quelque peu modifiées par la loi du 30 juin 1865 et par l'arrêté royal du 1er août suivant, aux termes desquels les art. 75, 76, le préambule et le n° 1 de l'art. 77 et l'art. 81 de la loi du 30 mars 1836 sont désormais conçus comme suit :

ART. 75. Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

Les délibérations sont précédées d'une information toutes les fois que le gouvernement le juge convenable ou lorsqu'elle est prescrite par les règlements.

La députation permanente du conseil provincial peut également prescrire cette information dans tous les cas où les délibérations du conseil communal sont soumises à son approbation.

ART. 76. Néanmoins, sont soumises à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du roi, les délibérations du conseil sur les objets suivants :

1° Les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits immobiliers de la commune; les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques; le partage des biens mobiliers indivis, à moins que ce partage ne soit ordonné par l'autorité judiciaire;

Toutefois, l'approbation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante, lorsque la valeur n'excède pas 5,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaire, à moins que ce dixième ne dépasse 50,000 francs;

2° Les péages et droits de passage à établir dans la commune;

3° Les actes de donation et les legs faits à la commune ou aux établissements communaux, lorsque la valeur excède 5,000 francs;

L'approbation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante lorsque la valeur des donations ou legs n'excède pas cette somme. Dans ce cas, elle sera notifiée dans les huit jours de sa date,

par la voie administrative, à la partie réclamante, s'il y a eu opposition ;

Toute réclamation contre l'approbation devra être faite au plus tard dans les trente jours qui suivront cette notification ;

En cas de refus d'approbation, en tout ou en partie, la réclamation devra être faite dans les trente jours à partir de celui où le refus aura été communiqué à l'administration communale ;

En cas de réclamation, il est toujours statué par le roi sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction de la donation ou du legs ;

Les libéralités faites par actes entre-vifs seront toujours acceptées sous la réserve de l'approbation de l'autorité compétente ; cette acceptation liera, sous la même réserve, le donateur, dès qu'elle lui aura été notifiée ;

Cette notification et celle de l'approbation éventuelle pourront être constatées par une simple déclaration du donateur, authentiquement certifiée au bas de l'acte portant acceptation ;

Lorsqu'il y aura donation de biens susceptibles d'hypothèque, la transcription des actes contenant la donation et l'acceptation provisoire, ainsi que la notification de l'acceptation provisoire, qui aurait eu lieu par acte séparé, devra être faite au bureau des hypothèques dans l'arrondissement duquel les biens sont situés ;

Il en sera de même de la notification de l'acceptation définitive : la transcription des actes qui précéderont l'acceptation définitive se fera en débet ;

4° Les demandes d'autorisation d'acquérir des immeubles ou droits immobiliers ;

Néanmoins, l'approbation de la députation permanente du conseil provincial suffira, lorsque la valeur n'excédera pas la somme de 5,000 francs, ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaire, à moins que ce dixième ne dépasse 50,000 francs ;

5° L'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs ;

Néanmoins, l'approbation de la députation permanente du conseil provincial suffit, lorsqu'il s'agit de centimes additionnels au principal des contributions foncière et personnelle et du droit de patente, à moins que le nombre total des centimes imposés ne dépasse vingt ;

6° La vente et le changement du mode de jouissance des terrains incultes et des bois soumis au régime forestier ;

7° La fixation de la grande voirie et les plans généraux d'aligne-

ment des villes et des parties agglomérées des communes rurales; l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression ;

8° La démolition des monuments de l'antiquité existants dans la commune, et les réparations à y faire, lorsque ces réparations sont de nature à changer le style ou le caractère des monuments.

Les dispositions du n° 1, en ce qui concerne les aliénations de gré à gré, les transactions et les partages sont, ainsi que celles des n°ˢ 3, 4 et 6, applicables aux établissements publics existants dans la commune, et qui ont une administration spéciale. Les actes délibérés par ces administrations sont, en outre, soumis à l'avis du conseil communal.

Les communes et les établissements publics peuvent se pourvoir auprès du roi contre les décisions rendues par la députation permanente du conseil provincial dans les cas des n°ˢ 1, 4 et 5 du présent article.

Art. 77. Sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial, les délibérations des conseils communaux sur les objets suivants :

1° Le changement du mode de jouissance de tout ou partie des biens communaux, à l'exception de ceux qui sont mentionnés au n° 6 de l'article précédent ;

2° La répartition et le mode de jouissance du pâturage, etc.

Art. 81. Le conseil arrête les conditions de location ou de fermage et de tout autre usage des produits et revenus des propriétés et droits de la commune, ainsi que les conditions des adjudications et fournitures.

Néanmoins, pour les communes placées sous les attributions des commissaires d'arrondissement, les actes de locations et adjudications seront soumis, avec les cahiers des charges, à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

Il en sera de même dans les autres communes, lorsque ces actes auront pour objet une valeur de plus de 20,000 francs, ou que les locations seront faites pour plus de neuf ans.

———

CHAPITRE LXXIV

DE L'ANNULATION DES ACTES DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES PAR L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE.

Les intérêts locaux doivent se coordonner et s'harmoniser avec ceux de la grande communauté nationale, qui absorbe dans son sein toutes les communes particulières. Le pouvoir communal est donc, de sa nature, un pouvoir secondaire et inférieur, et il est soumis au contrôle des grands pouvoirs de l'État, qui peuvent annuler ses délibérations quand l'intérêt public l'exige. Ce principe est consacré par l'art. 108, n° 5, de la constitution, et il est confirmé par l'article 87 de la loi communale, aux termes duquel le roi peut, par un arrêté motivé, annuler les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général.

Ce droit d'annulation ne s'exerce pas à l'égard de tous les actes des communes indistinctement.

Quand un conseil communal prononce, par exemple, sur les réclamations élevées par des particuliers contre la formation des listes communales, il agit comme organe du pouvoir judiciaire, et ses décisions échappent, à raison de leur caractère contentieux, au contrôle du gouvernement. Le droit de les

annuler appartient exclusivement à la députation permanente et à la cour de cassation.

D'un autre côté, les ventes, les achats, les adjudications, les baux et autres contrats souscrits par les représentants des communes ne peuvent être annulés que par l'autorité judiciaire et seulement dans les cas prévus et définis par la loi civile.

En résumé, le roi ne peut annuler que les actes faits par les mandataires des communes en vertu du pouvoir administratif dont ils sont dépositaires, et non ceux qu'ils font comme représentants de leur personnalité civile ou comme agents du pouvoir judiciaire.

— L'art. 81 du projet de loi présenté aux chambres législatives accordait d'une manière générale au gouvernement le droit de suspendre et d'annuler toutes les décisions quelconques des conseils municipaux.

Cet article fut vivement critiqué dans les sections :

« Tel qu'il est rédigé, disait le rapport de la section cen-
« trale, il aurait pour but de faire annuler indistinctement
« tous les actes quelconques des conseils municipaux, même
« ceux qui ne sortent pas de leurs attributions et qui ne
« blessent pas l'intérêt général, les simples nominations par
« exemple. Un pareil pouvoir irait plus loin que la constitu-
« tion et ne saurait être admis, ainsi que l'ont déclaré presque
« toutes les sections. »

C'est à la suite de ces observations que l'art. 81 du projet a été modifié et qu'il est devenu l'article 87, § 1, aux termes duquel les actes des autorités communales peuvent être annulés dans trois cas seulement, savoir : lorsqu'ils sortent de leurs attributions, lorsqu'ils sont contraires aux lois ou lorsqu'ils blessent l'intérêt général.

— L'exercice du droit d'annulation qui compète au roi est circonscrit dans certains délais que la loi détermine.

Les actes approuvés par la députation provinciale doivent être annulés dans les quarante jours au plus tard à dater de l'approbation (loi commun., art. 87).

Les autres actes, lorsqu'ils ont été communiqués par l'autorité locale au gouvernement de la province ou au commissariat d'arrondissement, ne peuvent être annulés que dans le délai de quarante jours à partir de celui de leur réception au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement (même article).

Après ce délai les actes dont il s'agit ne peuvent plus être annulés que par le pouvoir législatif.

Quant aux actes qui n'ont pas été communiqués à l'autorité supérieure, le roi peut les annuler en tout temps.

— Les délibérations des corps municipaux sont exécutoires par elles-mêmes, jusqu'à infirmation, à moins que la loi ne les soumette à la nécessité d'une approbation préalable.

Néanmoins lorsqu'un conseil communal a pris une résolution qui sort de ses attributions ou qui blesse l'intérêt général, le gouverneur de la province est autorisé à en suspendre l'exécution en attendant la décision que prendra le gouvernement. Mais encore faut-il, aux termes de la loi communale, art. 87, que la suspension provisoire soit confirmée par la députation permanente.

Dans ce cas le délai de quarante jours endéans lequel s'exerce le droit d'annulation qui compète au roi, ne court qu'à partir du jour où la suspension a été communiquée au conseil; et si, après l'expiration des quarante jours, le roi n'a pas pris de décision, la suspension est levée de plein droit, et la résolution du conseil communal recouvre sa force exécutoire.

CHAPITRE LXXV

DU CAS OÙ L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE SUPPLÉE D'OFFICE A L'INACTION DES AUTORITÉS COMMUNALES

Il arrive parfois que les représentants d'une commune négligent, refusent même, en dépit des invitations du gouvernement, de délibérer et de prendre des mesures sur les intérêts dont la gestion leur est confiée. L'autorité administrative supérieure peut-elle, le cas échéant, suppléer à leur inaction, soit par voie d'arrêtés, soit de toute autre manière.

En France, où la centralisation est poussée aux dernières limites, l'affirmative n'a jamais fait de doute, même à l'époque où l'on y pratiquait le régime représentatif.

En 1824 la cour d'appel de Paris déclarait, en termes généraux et absolus, que : « Le magistrat qui, par la nature de « ses fonctions, a caractère pour approuver, modifier ou « annuler, s'il y a lieu, les actes des administrations munici- « pales qui lui sont subordonnées, peut également, et à défaut « de règlements locaux qu'exige l'intérêt des communes, y « suppléer par des arrêtés. »

La jurisprudence administrative française est d'accord avec celle des tribunaux. Le ministre de l'intérieur a décidé, par une circulaire en date du 1er juillet 1840 qu'en l'absence d'un arrêté municipal sur une matière qui a besoin d'être réglementée, le préfet peut, après avoir mis l'autorité municipale

en demeure d'agir, prendre un arrêté qui sera légal et obligatoire.

Un auteur belge, M. Bivort, semble abonder dans le même sens. Il s'exprime ainsi, dans l'art. 78 de son commentaire sur la loi communale :

« Le gouvernement et la députation permanente ne peuvent, « en thèse générale, se substituer aux conseils communaux en « prenant des arrêtés sur des matières qui rentrent dans les « attributions communales; mais si cette autorité reste inac- « tive malgré la réquisition de l'autorité supérieure, celle-ci « peut et doit, ce nous semble, agir en lieu et place de l'auto- « rité communale, et l'arrêté qu'elle prend pour assurer l'exé- « cution d'une disposition de loi, est parfaitement légal et « obligatoire pour les citoyens, comme l'aurait été l'arrêté « communal qu'il est destiné à remplacer. »

Cette opinion, malgré les réserves et les restrictions qui l'accompagnent, n'est que la reproduction de la doctrine qui a cours en France, doctrine qui nous paraît en désaccord avec un des principes fondamentaux de notre droit public.

D'après l'article 108 de la constitution tout ce qui est d'intérêt communal rentre dans les attributions des conseils communaux. Le roi n'y intervient que pour approuver certains actes et pour empêcher que les conseils communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général. C'est dire clairement que les conseils communaux ont l'initiative, à l'exclusion de toute autre autorité, dans les questions où l'intérêt de la commune est exclusif ou prédominant.

D'après cela nous croyons qu'il faut faire les distinctions suivantes :

1° Quand les autorités communales négligent ou refusent de remplir les fonctions qui leur sont attribuées dans un ordre *délégué*, l'autorité administrative supérieure, à laquelle elles sont dans ce cas, hiérarchiquement subordonnées, a le droit et le devoir de suppléer à leur inaction. Cette proposition ne saurait faire l'objet d'un doute sérieux.

2° La même solution doit être admise chaque fois que l'autorité communale est en demeure de faire un des actes qui lui sont prescrits par une disposition légale, et qui tous se lient à l'intérêt public. Le gouvernement est iuvesti du pouvoir de vaincre cette inertie, ou plutôt cette résistance, qui nuit au corps social tout entier. La loi l'autorise en effet à suppléer à l'inaction des autorités locales par l'envoi de commissaires spéciaux (loi comm., art. 88).

3° Mais la question change de face lorsqu'il s'agit d'objets d'intérêt exclusivement local, à l'égard desquels la loi ne prescrit aucun devoir aux municipalités. La faculté de soumettre ces matières à des règles bonnes ou mauvaises ou de ne pas les régler du tout constitue le pouvoir communal tout entier. Si, par des considérations d'utilité, on permet au gouvernement ou à la province de substituer leur initiative à celle du pouvoir communal, on réduit celui-ci à n'être plus qu'une branche de l'administration générale, car on lui ôte l'indépendance, qui est l'attribut le plus essentiel de tous les pouvoirs publics.

L'opinion que nous combattons semble, à la vérité, trouver un appui dans l'article 88 de la loi communale, aux termes duquel le gouverneur ou la députation permanente du conseil provincial peut, après deux avertissements consécutifs, charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux à l'effet de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements généraux, et par les ordonnances du conseil provincial ou de la députation permanente du conseil provincial.

Mais, en réalité, ce texte est étranger à la question qui nous occupe. Il ne fait que régler les voies d'exécution que l'autorité supérieure doit suivre quand elle agit d'office aux lieu et place des autorités communales. Il n'indique pas dans quels cas cette substitution d'un pouvoir à un autre est légitime. C'est là une question qu'on ne peut résoudre qu'en recourant aux principes généraux. Or, nous l'avons démontré, l'initiative

appartient exclusivement aux communes dans toutes les matières d'intérêt purement communal. Cette initiative ne peut être suppléée par celle du gouvernement que quand la commune néglige de remplir une fonction déléguée ou de faire un acte qui lui est prescrit par une loi formelle. C'est ainsi qu'on peut concilier les justes exigences de l'intérêt public avec le principe de l'autonomie communale.

En résumé l'opinion qui reconnaît au gouvernement et à la province le droit de prendre des arrêtés sur des matières qui rentrent dans les attributions propres des autorités communales, est contraire au principe de la séparation et de l'indépendance respective des différents pouvoirs publics, principe sur lequel repose toute notre organisation politique.

FIN

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE. — PÉRIODE AUTRICHIENNE

DEUXIÈME PARTIE. — Période française

PREMIÈRE DIVISION. — Organisation de 1789

DEUXIÈME DIVISION. — Organisation de 1793

TROISIÈME DIVISION. — Organisation de l'an III

QUATRIÈME DIVISION. — Organisation de l'an VIII

APPENDICE A LA SECONDE PARTIE

TROISIÈME PARTIE. — PÉRIODE DES PAYS-BAS

PREMIÈRE DIVISION. — DES COMMUNES URBAINES

DEUXIÈME DIVISION. — DES COMMUNES RURALES

QUATRIÈME PARTIE. — Période belge

TITRE I. — Nature et étendue du pouvoir communal

TITRE II. — Composition et formation du corps communal

TITRE III. — Des délibérations du corps communal

TITRE IV. — Des attributions communales

TITRE V. — Des finances communales

TITRE VI. — De la police communale

TITRE VII. — De l'intervention de l'administration supérieure dans la gestion des intérêts communaux






YC 39722
JS6005
.G5
43730
UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY

